

Collezione di Opere Giuridiche ed Economiche

MANFREDI SIOTTO PINTOR

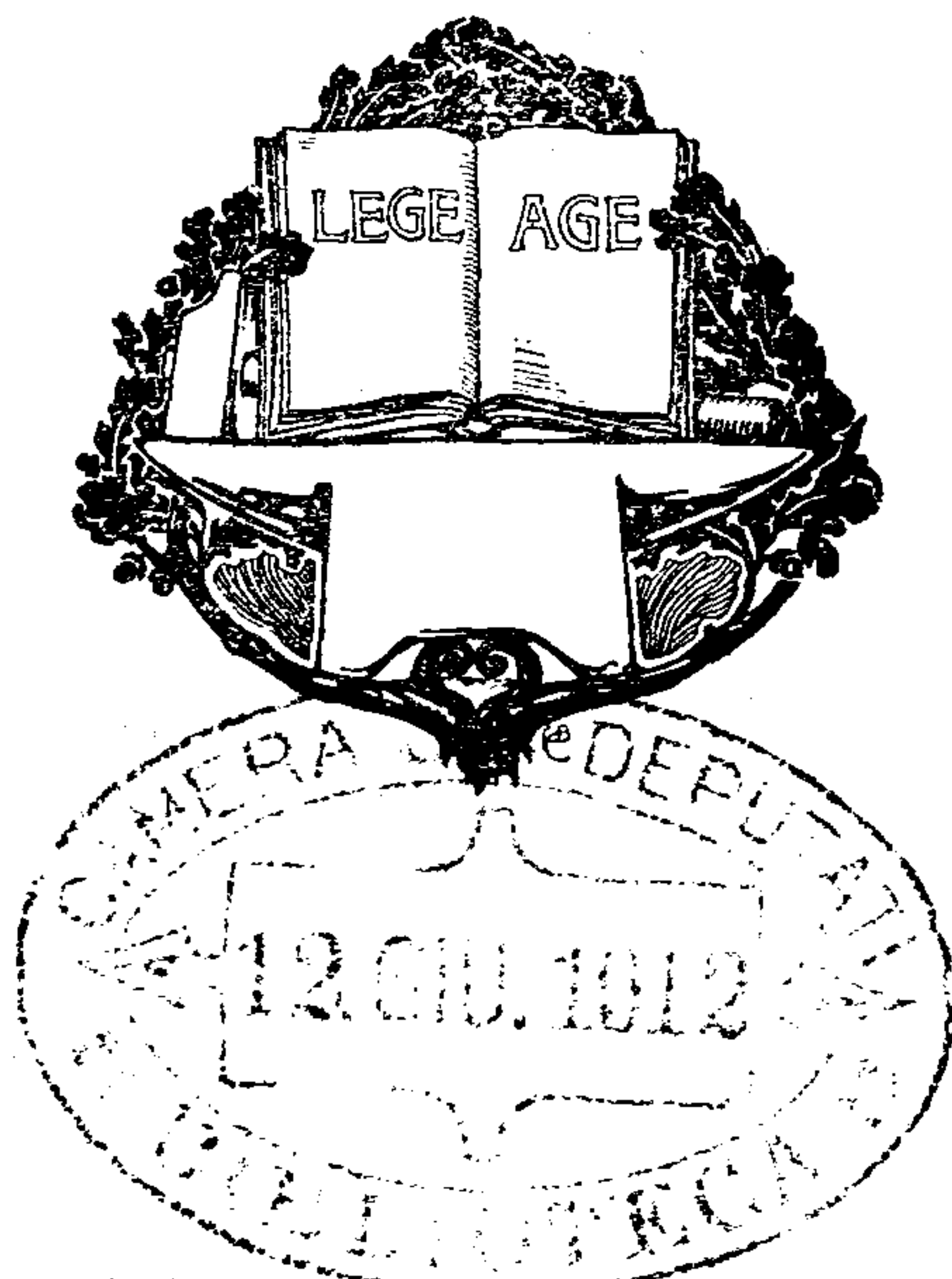
Prof. dell'Università di Catania

LE RIFORME DEL REGIME ELETTORALE

E LE DOTTRINE

DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA E DELL' ELETTORATO

NEL SECOLO XX



ATHENAEUM

ROMA - MCMXII

PROPRIETÀ LETTERARIA

Rocca S. Casciano, Stabilimento Tipografico L. Cappelli.

ALLE UNIVERSITÀ LIBERE ITALIANE

CON MEMORE AFFETTO

CON FERVIDI AUSPICI

AVVERTENZA

Da un anno in qua vengo ritardando di mese in mese la stampa di questo lavoro, per potere tener conto di nuove pubblicazioni che senza posa sopravvengono, e dell'esito di progetti di riforme presentati o annunciati in questo o in quello Stato. Ma poichè veggo che nè l'attività della dottrina nè l'attività riformatrice accennano a far sosta, licenzio senz'altro il lavoro alle stampe, pur non nascondendomene le deficienze.

Queste modestissime pagine non pretendono, d'altronde, di esaurire un argomento che potrebbe accaparrare per molti decenni l'intera attività di uno studioso, bensì di porgere una chiara, per quanto sommaria, visione delle tendenze fondamentali che si sono venute affermando, a' giorni nostri, nella dottrina e nella pratica, a proposito delle istituzioni rappresentative. Ciò che sembra dover oggi riuscire particolarmente utile in Ita-

lia, mentre sta per iniziarsi una nuova fase della nostra vita politica.

Dei non pochi scritti e documenti che mi è occorso di consultare, ho compilato un elenco alfabetico nel quale il lettore troverà precisate le citazioni che nelle note appaiono redatte, per risparmio di tempo e di spazio, colla massima concisione.

Sarò grato a chiunque voglia segnalarmi errori o deficienze che avrò cura di eliminare nelle eventuali successive edizioni del lavoro.

Catania, Febbraio 1912.

PROF. M. SIOTTO PINTÓR.

CAPITOLO PRIMO.

Riforme e tentativi di riforme nei principali paesi civili.

1. - È scorso ormai un buon trentennio dacchè Gambetta, insistendo per l'adozione d'una riforma elettorale in Francia, asseriva che « la question de la réforme électorale est non seulement mûre, mais pourrie ». Se l'asserzione fosse incensurabilmente esatta quando fu pronunciata, non ci preme di ricercare. Certo, chi scorra anche soltanto le dotte pagine dell'introduzione allo scritto notissimo del nostro Genala ¹, che reca la data lontana del 1871, non può giudicarla priva di fondamento. Che se l'Orlando, scrivendo una dozzina d'anni dopo il Genala, ebbe a dichiarare, riguardo alla riforma elettorale del 1882 in Italia, scarsa la preparazione così nelle sfere politiche come nelle scientifiche ², è appena d'uopo avvertire che il rilievo concerneva esclusivamente il paese nostro, e si estendeva ad una parte soltanto degli agitati problemi, non essendosi dall'Orlando stesso tralasciato di avvertire che i temi dei procedimenti elettorali, del modo come gli elettori votano e come sono ripartiti, erano stati coltivati anche da noi con molto zelo, e intorno ad essi si era discusso e scritto con maggior dottrina e perspicuità che non intorno ai problemi concernenti l'elettorato ³.

A ogni modo, che la proposizione del Gambetta possa oggi ripetersi, in qualunque paese civile, senza suscitare attendibili obiezioni, non v'ha, crediamo per fermo, chi dubiti. Tutti i temi che possono, da vicino o da lontano, concernere una

¹ *Della lib. e equival dei suffr.* p. 1-18.

² *La rif. elett.* p. 155-162.

³ *Ibid.* p. 209.

qualsiasi riforma elettorale, sano stati ormai considerati, dilucidati, elaborati e rielaborati per ogni verso e sotto tutti gli aspetti con tanto impegno, con tanta diligenza, da avere generato ormai un senso vero e proprio di stanchezza, di sazietà per quest'ordine di ricerche; sicchè gli scritti che pur vengono tuttavia pubblicandosi in materia, non si leggono più dalle persone colte colla speranza di trovarvi alcuna idea che non sappia di rifritto, bensì piuttosto col desiderio di cogliervi qualche notizia concreta riguardo all'applicazione dei troppo dibattuti e troppo poco sperimentati principii e sistemi.

In fatto di riforme elettorali è ormai venuto già da tempo il momento di operare, piuttosto che perpetuare superflue elucubrazioni e sterili dibattiti. E invero il convincimento di questa necessità si è fatto strada in questi primi anni del nostro secolo per modo, che forse nessun periodo storico presenta in limiti così angusti di tempo maggior messe di rivolgimenti, di riforme, di modificazioni o tentativi di modificazioni nel campo delle istituzioni elettorali e parlamentari.

Lasciando pur stare i paesi che, come la Turchia ¹, la Persia ², l'India ³, la Russia ⁴, il Montenegro ⁵, la Ser-

¹ Per la storia e il testo della costituzione dell'11/23 dicembre 1867, vedi la biografia di Midhat pascià pubblicata dal figlio Ali Hadysdar M. bey. Per le vicende recenti, vedi Viallate, *Vie politique*, A. IV p. 334, e inoltre: Driault, *Question d'Orient*, e Driault et Monod, *Évolut. du monde moderne*; Paul Imbert, *Rénovat. de l'Emp. Ottom.*, Moulin, *Force et faib. de la J. Turq.*, e il num. del 18 febbraio 1908 del « Petit Temps »; Buxton, *Turkey i. revolut.*, Ramsay, *Revolut. in Constantinople*.

² « Mémorial diplomatique », 16 e 23 novembre 1907; Viallate, A. I. p. 396-400 e A. III p. 399; Greenfield, *Das neue pers. Wahlgesetz*.

³ Piriou, *L'Inde Contemp.*, Valentino, *Notes sur l'Inde*, Syed Ameer Ali *Constit. exper. in India*. Cfr. Bouglè, *Régime des Castes*, Auerbach, *Le problème indien*, Strachei, *India*, Chirol, *Indian Unrest*.

⁴ Per la legge elettorale e le leggi costituzionali del 1905-1906, vedi Weber, *Russl. überg. zum Scheinkonstitutionalismus*, specialmente cap. IV, V e VI. Per la revisione incostituzionale del 16 giugno 1907 vedi l'eccellente studio del Boyer nella cit. rassegna del Viallate, A. I p. 671. Inoltre: Schlesinger, *D. Verfassungsr. in Russl.*, Chasles, *Le parlem. russe*, Wrangell, *D. Elemente d. russ. Staates*.

⁵ Pagliano *La const. de la princ. de Monten.*, e Henry, *Quest. d'Autr. Hongr. et quest. d'Orient*, Parte II, Cap. II, § 2.

bia ¹ gli Stati Uniti Sud-Affricani ², o sono nati pur ora alle forme moderne della vita politica, o tanto si differenziano dal comune tipo politico moderno per caratteristiche affatto peculiari d'ambiente, da non poter essere prese in considerazione in uno studio d'ordine generale — possiamo ben dire che un diffusissimo fervore di attività riformatrice nel campo degli istituti rappresentativi contrassegna l'alba del secolo ventesimo.

Accenniamo qui, in succinto, alle manifestazioni più significative di codesta attività.

2. - Nell'Impero germanico sono state adottate col regolamento del 28 aprile 1903 nuove misure per guarentire viemmeglio il segreto del voto, e particolarmente la busta timbrata che si consegna all'elettore per chiudervi la scheda, in luogo appartato ³.

Queste disposizioni assurgono a singolare importanza quando si consideri che in Germania il sistema del voto palese ha avuto ed ha tuttora patrocinatori autorevolissimi. È noto che lo stesso Bismarck si diede cura di declinare esplicitamente la paternità del sistema del voto segreto adottato per le elezioni al Reichstag, nelle famose lettere pubblicate nel giornale « *Hamburger Nachrichten* » del 23 marzo e del 5 aprile 1895. Nè possono dimenticarsi le pagine eloquentissime di Giorgio Meyer ⁴, e lo sdegnoso cenno formulato dallo Gneist contro il *ballot* inglese ⁵. Si aggiunga che il voto segreto

¹ Peritet, *La nouv. const. du roy. de Serbie*. Notevole la nuova valutazione del censo elettorale adottata nel giugno 1903 (modificazione alla costituz. del 6 aprile 1901), che ha avuto per conseguenza un notevole aumento del numero degli elettori. Cfr. anche Henry, *Des monts de Bohême* etc. Parte III.

² Delpech, *Le « South Afr. const. Act »*, e Hüssen, *Verfassungsentw. Transwaals*.

³ Laband, *Geschichtl. Entw. d. Reichsverf.* p. 25. Per i precedenti parlamentari vedi Meyer, *D. parlam. Wahlr.* p. 554.

⁴ Op. cit. p. 557-565.

⁵ *D. nation. Rechtsid. v. d. Ständen*, p. 166-167. Vedi, inoltre, su codesto argomento, Schäffle, *Geh. Stimmgeb.*, Frensdorff, *Aufnah. d. allg. Wahlr.*

è, in qualche Stato tedesco, conquista relativamente recente ¹, e grande influenza esercita sugli spiriti di non pochi studiosi tedeschi dei problemi politici la persistenza dell'opposto sistema in Prussia, dove funziona come efficace strumento d'intimidazione. Così si spiega come i candidati socialisti abbiano raccolto appena 600.000 voti circa nelle elezioni al Landtag prussiano del 1908, mentre ne avevano raccolto 1.800.000 in cifra tonda, in Prussia, nelle elezioni al Reichstag dell'anno precedente ².

Ciò sta a dimostrare quanto poco fondate siano le argomentazioni di coloro che sostengono essere oggimai quasi esclusa la possibilità pratica di pressioni efficaci sull'animo degli elettori non abbienti, pur mancando la garanzia del voto segreto ³. Il Reichstag, a buon conto, pare non sia di questa opinione, poichè si è preoccupato di tradurre nella forma più tangibile e più sicura codesta garanzia.

E le nuove disposizioni sono ora state ripetute anche nella recentissima legge emanata per l'Alsazia-Lorena, che dopo tanti ardenti dibattiti, ha finalmente ottenuto un Parlamento proprio (leggi del 31 maggio 1911, e regolamenti elettorali del 15 agosto) ⁴.

Singolare è la composizione della prima Camera di codesto Parlamento, che rispecchia una tendenza, affermatasi, come vedremo, in più d'una legislazione elettorale degli ultimi

pag. 166 e seguenti, e Varrentrapp, nel periodico « Christliche Welt » A. 1908, col. 87, dove tornano a comparire, in sostanza, gli argomenti già diffusamente svolti dal Meyer.

¹ In Baviera, per esempio, è stato introdotto colla legge del 21 marzo 1881 che modificò la procedura elettorale.

² Vedi Vella, *I socialisti prussiani*. Naturalmente, si deve anche tener conto del fatto che la votazione per classi allontana dalle urne moltissimi elettori, riducendo ai minimi termini l'efficacia del voto dei proletari.

³ Vedi Below, *Parlam. Wahlr.* p. 153-156. Ha posto, invece, ottimamente in luce la perniciosa influenza, in genere, del voto palese, il Delpech in un notevole studio sull'elezione alla presidenza della Camera.

⁴ Vedi Laband, *Staatsr. d. D. R.* ediz. V p. 252-256, e *D. neue Verfass. v. E. L.*, Perassi, *Posiz. giur. dell'Als. Lorr.*, Nelte, *D. neue Verfassungsges. E. L.*, Heitz, *La loi const. de l'Als. Lorr.*, Braun, *La constit. d'A. L.*

tempi, a conferire una distinta rappresentanza politica a tutti gli elementi sociali più rilevanti.

Siedono di diritto, nella prima Camera, finchè durano in carica, i maggiori dignitari della Chiesa cattolica e delle due chiese protestanti, e il presidente della suprema Corte locale. Membri elettivi sono: un rappresentante dell'Università, uno per ciascuno dei tre consistori israelitici, uno per ciascuna delle Camere di commercio e per ciascuno dei consigli comunali delle quattro principali città, due per ciascuno dei consigli distrettuali dell'agricoltura (e uno dei due deve appartenere alla categoria dei piccoli proprietari), due della Camera del lavoro, e finalmente tre diretti rappresentanti del ceto operaio, che saranno eletti appena sarà provveduto alla costituzione di uno speciale ente rappresentativo per costoso ceto. Spetta poi all'Imperatore la designazione, su proposta del Consiglio dell'Impero, di altri membri, in numero non superiore a quello complessivo delle suddette categorie. Così la prima Camera rispecchia, come abbiain detto, assai fedelmente la complessa costituzione della società intiera.

La seconda Camera, destinata a riflettere le correnti politiche, consta di 60 deputati eletti in collegi uninominali, a suffragio universale, diretto e segreto.

3. - Non estraneo, certamente, alla esposta radicale innovazione delle istituzioni dell'Alsazia-Lorena, è stato l'esempio della grande riforma costituzionale compiuta pochi anni prima nel Württemberg ¹.

Quivi, colla legge del 16 giugno 1906, il principio elettivo ha conquistato per intiero la formazione della seconda Camera, ed è penetrato in ragguardevole misura anche nella chiusa cerchia della prima.

In questa, sono stati compresi nuovi membri eletti da diversi corpi e ceti sociali: Università, Chiesa cattolica e Chiesa evangelica, rappresentanze del commercio, dell'industria, del-

¹ Von Götz, *Verfassungsrev. in Württemb.*, Siegfried, *Proportionalw.*, Fontaine, *Représent. proport. en Württemb.*

l'agricoltura, del lavoro. Ed è il sistema imitato, come abbiamo visto, nella nuova costituzione dell'Alsazia-Lorena.

Nell'altra, tutti i seggi sono stati assegnati a membri eletti con suffragio universale e diretto in 69 collegi uninominali, e 3 plurinominali. Le elezioni seguono in due distinti periodi di tempo per le due categorie di collegi. Nei collegi plurinominali — dei quali, si noti, uno solo è urbano — si è adottato lo scrutinio di lista col sistema proporzionale, ammettendosi il cumulo dei voti e consentendosi l'associazione delle liste. E nonostante le complicazioni emergenti da queste novità e dalla relativa ampiezza dei collegi (che contano, rispettivamente, 6, 8, e 9 deputati), l'esperimento ha dato risultati soddisfacenti.

4. - Anche il granducato di Baden ha proceduto, di recente, a una importante riforma costituzionale che si è estesa all'ammodernamento delle due Camere legislative.

Non tutte le innovazioni da molti anni reclamate hanno trovato favorevole accoglienza, ma le resistenze degli elementi conservatori sono state assai meno tenaci che non per il passato. Fu respinto il principio della rappresentanza proporzionale, abbenchè avesse trovato nel Gageur ¹ un valorosissimo propugnatore; ma si aprì il varco alla rappresentanza degli interessi. E si rinunciò al sistema, già tanto tenacemente difeso, dell'elezione indiretta, constatandosi aver dimostrato l'esperienza che già la designazione dei deputati si faceva dagli elettori di primo grado, che sceglievano come elettori di secondo grado esclusivamente persone disposte ad accettare, con impegno formale, un mandato imperativo.

In conclusione, le leggi del 24 agosto 1904 modificarono la composizione della prima Camera, chiamandovi elementi elettivi designati dalle Camere di commercio, dell'industria agraria e del lavoro, nonchè dalle rappresentanze degli enti amministrativi locali. E riguardo alla seconda Camera, aumentarono il numero dei membri, e istituirono l'elezione diretta in collegi uninominali, abolendo lo scrutinio di lista che

¹ *Ref. des. Wahlrechts.*

si praticava nelle maggiori città. Collo scopo di porre ostacolo al soverchiare delle masse popolari, furono poi sensibilmente aggravate le condizioni di durata della residenza e del possesso della cittadinanza per l'acquisto del diritto elettorale ¹.

5. - Molto meno discreti si sono dimostrati i conservatori bavaresi quando si sono indotti pur essi, dopo lunghi contrasti, a rinunciare all'elezione indiretta.

La legge del 9 aprile 1906 che attua codesta riforma eleva il limite di età degli elettori da 21 a 25 anni, ed esige che essi da un anno almeno siano cittadini bavaresi e paghino l'imposta prescritta. Così il corpo elettorale è stato diminuito di un terzo all'incirca. Si è poi stabilito un numero minimo e un numero massimo di elettori per ogni collegio, e costituendo, in genere, i collegi urbani in base al numero massimo, e gli altri in base al minimo, si è ulteriormente sminuita la forza elettorale delle masse democratiche ².

Con buon fondamento il Piloty condanna questo meccanismo qualificandolo come un sistema di voto plurale mascherato, e notando che sarebbe necessario eliminarlo se si dovesse mai adottare anche per le elezioni politiche la rappresentanza proporzionale che nel 1908 è stata introdotta in Baviera per le elezioni comunali ³.

Speciale menzione merita, per ultimo, il disposto dell'art. 21 n°. 7 della legge in discorso, che sancisce la nullità delle schede contenenti nomi d'ineleggibili.

6. - In nessun paese, forse, la riforma del regime elettorale è stata preceduta da una preparazione così lunga e laboriosa come in Sassonia. Le numerose relazioni presentate a quel Parlamento nel corso di ben sei anni a partire dall'i-

¹ Vedi Walz, *D. badische Verfassungsref.*

² Grassmann, *D. bayer. Landtagswahlges.* Cfr. anche Schneider M. *Proportionalw.*, e Marquart, *Vergleichende Darstell.* I risultati delle elezioni del maggio 1907 hanno rivelato la scarsa portata della riforma.

³ Piloty, *D. bay. Gemeinderechtsref.* p. 483. Cfr. anche Mayer O. *Chronique* in « Rev. d. d. p. » 1906.

nizio della pratica attività politica diretta all'elaborazione della riforma, sino al compimento di essa, costituiscono un vero monumento di dottrina, che meriterebbe di essere esplorato con cura da tutti gli studiosi della materia.

È noto che per infrenare la democrazia sociale cui la legge abbastanza liberale del 3 dicembre 1868 aveva concesso di affermarsi in modo considerevole nella vita politica, i conservatori sassoni ricorsero alle misure reazionarie della legge 28 marzo 1896 che stabiliva il sistema della divisione del corpo elettorale in tre classi secondo il modello prussiano, e l'elezione indiretta a due gradi. Con questo mezzo i socialisti furono eliminati dall'assemblea elettiva. Ma il malcontento della popolazione si rivelò in modo impressionante nelle elezioni al Reichstag. In queste elezioni non andò guari che i socialisti conquistarono la totalità dei seggi assegnati alla Sassonia, pur noverando nel corpo elettorale meno di due terzi dei voti ¹.

Fu allora pubblicamente proclamato dallo stesso Governo la necessità di riformare la legge del 1896 che escludeva l'80 % degli elettori da ogni effettiva influenza sulle elezioni. E cominciarono i lavori delle commissioni e i vivaci dibattiti parlamentari, tutti dominati dalla preoccupazione, esplicitamente professata con rara sincerità, di neutralizzare la prevalenza numerica delle masse, pur facendo ragione in qualche misura alle aspirazioni popolari.

Fra i diversi metodi ventilati, non trovò favorevole accoglienza la rappresentanza proporzionale, benchè autorevolmente patrocinata come atta ad attenuare i contrasti fra i partiti e ad assicurare una certa stabilità della vita pubblica impedendo la formazione improvvisa di maggioranze accidentali alla Camera. Prevalse l'antipatia per l'asservimento degli elettori ai partiti, e per il prevalere dei particolari interessi di classi sociali, cui i deputati dedicherebbero esclusivamente le loro cure, anzichè essere costretti, come accade attualmente, ad occuparsi degli interessi di tutti

¹ Elezioni del giugno 1903. Vedi Schneider M. pag. 15.

quanti gli elettori del proprio collegio, per assicurarsi la rielezione.

Neppure ebbe fortuna la proposta di attribuire una speciale rappresentanza ai corpi amministrativi locali, basata sulla considerazione che, essendo tanto il territorio quanto la popolazione elementi costitutivi dello Stato, dovevasi pur tenere conto anche del territorio nella costituzione dell'assemblea rappresentativa. Si rispose che era inopportuno e pericoloso trascinare nelle lotte politiche le amministrazioni locali; che i deputati eletti da esse non avrebbero goduto della necessaria indipendenza, dovendo sottostare al continuo controllo dei corpi cui appartenevano; che, infine, per la speciale stabilità della loro base elettorale essi avrebbero costituito un elemento pressochè fisso in seno alla Camera, rendendo meno efficace un eventuale appello al paese in caso di conflitti costituzionali. Tuttavia i sostenitori della rappresentanza del territorio seppero far valere il proprio punto di vista in altro modo, riuscendo a imporre la costituzione di distinti collegi urbani e rurali.

Assiduamente agitato fu il problema del voto plurale; meccanismo empirico che, combattuto dapprima dai più (e dal governo stesso) perchè inefficace se applicato in scarsa misura e obliatore dell'influenza dell'elemento popolare se ammesso con qualche larghezza, finì peraltro ad imporsi come unico spediente di conciliazione delle opposte tendenze. Consentiva esso infatti che si largheggiasse nell'ammettere le masse democratiche a partecipare alla vita politica, pur tranquillizzandosi i conservatori coll'esposizione dei risultati di calcoli sapienti dai quali emergeva essere debitamente neutralizzata la prevalenza numerica delle masse medesime.

Così fu possibile dopo tanto aspro travaglio condurre in porto la legge del 5 maggio 1909 che aumenta il numero dei collegi (tutti quanti uninominali) da 82 a 91 (43 urbani e 48 rurali); concede l'elettorato in base al pagamento d'una imposta di qualsiasi importo; attribuisce sino a tre voti supplementari in base a requisiti di censo e di cultura, e un voto supplementare per ragione di età (cinquant'anni) che ha

carattere democratico per natura sua, e anche perchè non spetta, secondo la legge, a chi abbia già per altri titoli diritto a quattro voti.

Pare che questo sistema abbia dato risultati soddisfacenti. L'interesse del corpo elettorale per la lotta politica è considerevolmente aumentato: le astensioni si sono ridotte dal 50 e oltre, a meno del 20 %^o. La distribuzione dei seggi fra i partiti si è verificata in modo corrispondente ai propositi che avevano presieduto alla elaborazione della riforma. Nelle elezioni dell'autunno 1909 risultarono eletti 29 conservatori, 29 liberali, 25 socialisti e 8 indipendenti; mentre nelle precedenti elezioni erano risultati rispettivamente 47, 31, 1 e 3. Equilibrando così le diverse tendenze e forze politiche dominanti nel paese, la Sassonia ha evitato, probabilmente per lunghi anni, le dolorose convulsioni che hanno travagliato e travaglieranno certo ancora nel prossimo avvenire la Prussia¹.

Noteremo per ultimo che anche la legge sassone contiene, come la bavarese, la disposizione che dichiara nulle le schede contenenti nomi di candidati ineleggibili (§ 22 comma 4).

7. - Il timore d'un possibile prevalere delle masse democratiche ha indotto anche la città libera di Amburgo a riformare il proprio regime elettorale, accentuandone il carattere plutocratico.

Le facilitazioni concesse dalla legge del 2 novembre 1896 per l'acquisto della piena cittadinanza, avevano a poco a poco permesso alla democrazia sociale di affermarsi nella vita politica. Nelle elezioni del 1901 era stato eletto per la prima volta un deputato socialista; in quelle del 1904 ne riuscirono eletti dodici. Tosto il Senato dichiarò urgente la necessità di correre al riparo. Nella relazione presentata da una commissione nominata dalla Borghesia per elaborare una proposta di riforma elettorale, si formulò la minacciosa pre-

¹ Vedi l'eccellente esposizione di Oppe in « Jahrb. d. öff. R. » 1910, che reca in allegato alcuni fra i più importanti documenti parlamentari. Cfr. anche Wiechel, *Berufskl. - Wahlkr.*, Schneider F. *Wahlzensus*, pag. 251 253, Viallate, *Vie polit.* I. p. 154.

visione che, senza l'intervento di opportune misure restrittive, sarebbero riusciti eletti nel 1910 dai 50 ai 60 deputati socialisti. Sotto la pressione di queste paure, di queste catastrofiche previsioni, fu sollecitamente votata la legge del 5 marzo 1906.

Amburgo già godeva, come è noto, di un sistema elettorale molto restrittivo. Dei 160 membri della Borghesia, metà erano eletti dalla classe generale comprendente tutti i cittadini attivi (che anche in seguito alle facilitazioni della citata legge del 1896 non riuscirono a toccare l'8 0/10 della popolazione), e metà dalle due classi privilegiate dei proprietari fondiari e dei notabili che noveravano, assieme, appena la nona parte della totalità dei voti.

La nuova legge ha provveduto a estendere il principio del privilegio anche alla classe generale, dividendola, secondo l'importo del reddito, in due gruppi, cui ha assegnato lo stesso numero di rappresentanti, benchè il primo gruppo comprenda poco più di un terzo del corpo elettorale. È stata adottata inoltre la rappresentanza proporzionale col sistema delle liste associate e colla facoltà del cumulo dei voti, favorendo così anche più efficacemente i gruppi meno numerosi.

Il risultato delle elezioni del febbraio 1907 ha, naturalmente, corrisposto appieno alle aspettative dei patrocinatori della riforma.

Una nuova legge del 25 gennaio 1909 ha poi provveduto a facilitare la votazione istituendo nuove sezioni e disciplinando meglio la formazione dei seggi. Inoltre, ad evitare le frequenti contestazioni basate sull'accampata violazione del segreto del voto, ha sancito la massima che un segno qualsiasi riscontrato nella scheda non possa considerarsi come segno di riconoscimento se non quando risulti manifestamente apposto per far conoscere l'elettore ¹.

8. - Una interessante applicazione particolareggiata del

¹ Vedi Seelig, *D. Hamburg. Wahlges.*, e Seweloh, *Gesetzgeb. i. d. Hansestadt*. Cfr. anche Tecklenburg, *Proportionalwahl*.

sistema della rappresentanza degli interessi ci è offerta dalla recente legge elettorale del granducato di Sassonia Weimar (19 aprile 1909), che alle curie elettorali già esistenti del suffragio universale e dei maggiori censiti (divisi in due curie), ne ha aggiunto altre cinque, attribuendo un rappresentante al commercio, all'industria agraria e alla manifatturiera, all'Università e al lavoro. Il principio della rappresentanza degli interessi è inteso nel senso più rigoroso, come si rileva dalla disposizione che prescrive alle Camere del lavoro di eleggere il proprio rappresentante esclusivamente in seno al ceto operaio.

Anche in questa legge troviamo la disposizione che combina la nullità delle schede che non contengono il nome d'un eleggibile (§ 20 comma 4) ¹.

9. - Un altro tentativo recente di risolvere, mediante la rappresentanza degli interessi (nobiltà, clero, Università, industria, commercio, corpi amministrativi locali), il complesso problema della vita politica unitaria nei granducati mecklenburghesi, non ha potuto superare l'ostinata opposizione dell'ordine nobiliare, padrone della situazione. Sembra però che i granduchi siano fermamente decisi a recare in porto ad ogni costo la riforma ².

10. - Non altrettanto energiche sono per certo le intenzioni del governo prussiano, che coll'infelicissimo progetto di pseudoriforma elettorale presentato alla Camera il 5 febbraio del 1910 ha mostrato anche troppo chiaramente il proprio proposito deliberato di voler lasciare inalterato, in sostanza, un regime elettorale che ormai è fatto segno da tempo alle più aspre e diffuse e inconfutabili censure.

Certo, non è più lecito ormai prendere troppo sul serio la famosa condanna sommaria del sistema prussiano pronunciata da Bismarck nel discorso del 28 marzo 1867 e spesso riferita come genuina espressione del pensiero del cancelliere

¹ Hatschek, *Sächs. - Weim. Landt. wahlr.*

² Brückner, *Mecklemb. Verfass. vorl.*

di ferro ¹, dacchè Roëll e Epstein hanno messo in luce le rettifiche molto significanti arrecate dallo stesso Bismarck nel 1882 alla propria *boutade* del 1867 ².

Ma i facili pentimenti del più disinvolto opportunista che la storia moderna abbia conosciuto, significano meno che nulla di fronte alle severe e meditate censure del Meyer ³, del Menzel ⁴, e di molti altri insigni scrittori, ancora ribadite recentemente dalla grande autorità del Laband ⁵. Si può dire, in sostanza, che il governo prussiano è rimasto affatto isolato nella sua cieca preferenza per un regime che, nonostante la gagliarda difesa fattane dallo Gneist ⁶, non resiste più neppure alla critica meno sospetta di soverchie simpatie per la democrazia. Insospettabili per questo riguardo sono certo, ad esempio, gli uomini che hanno elaborato e condotto a termine la ricordata riforma elettorale in Sassonia, eppure essi non hanno esitato a gettar a mare, dopo soli tredici anni d'infelice esperimento, il sistema della divisione del corpo elettorale in classi distinte in base all'impolitico e grossolano criterio del censo.

In Prussia, invece, si direbbe che il governo si diverta a scherzare col fuoco.

Già pochi anni or sono era stata inopportunamente agi-

¹ Vedi Rosin, *Grundz. ein. allg. Staatsl.* p. 32, Nézard, *L'évolut. du suffr. univ.* p. 44, e anche Meyer, op. cit. p. 441-442.

² *Bism. Staatsr.* p. 237-240: cfr. p. 212.

³ Op. cit. p. 436-441.

⁴ *Die Syst. d. Wahlr.* Vedi anche le vivaci pagine dell'Illge, *Dreiklassenwahlunrecht*. Un povero tentativo di esitante difesa del sistema prussiano è stato fatto dal Below, op. cit. p. 159-168. Curioso soprattutto è l'impegno posto da questo scrittore nel negare che il sistema meriti la qualifica di plutocratico (cfr. p. 140-142), mentre proprio così lo qualifica giustamente il Laband, nello scritto citato qui sotto.

⁵ *Die Wahlref. in Preuss.* in « D. Juristenz. » 1910, col. 7.

⁶ Op. cit. Il magnifico libro dell'insigne scrittore non è stato, certo, senza influenza nelle vicende che condussero all'adozione delle legge elettorale del 28 marzo 1896 in Sassonia. Ma l'illusione fu, come abbiám visto, di breve durata. Per una penetrante critica dell'opera dello Gneist, vedi Meyer, op. cit. pag. 436.

tata invano la pubblica opinione in merito allo spinoso argomento, per riuscire alla meschina opera di rattoppo ¹ attuata colle due leggi del 28 giugno 1906 che aumentarono il numero dei deputati per dividere i collegi troppo vasti e troppo densamente popolati ², e sostituirono nei collegi stessi il sistema quasi ovunque vigente della votazione continuativa (*Fristwahl*) al sistema antiquato della votazione ad ora fissa in assemblea unica (*Terminswahl*). Sembrava pertanto appena credibile che scorsi altri due anni e mezzo abbondanti, si dovesse ancora farsi innanzi con nuove proposte di rattoppi.

Pure il progetto Bethmann Hollweg non merita una qualifica gran fatto più favorevole, visto che manteneva il voto palese, riaffermava la divisione del corpo elettorale in tre classi variando appena i limiti del censo per l'assegnazione alle due prime, e rinunciava soltanto alla elezione indiretta ³. Della proposta di valutazione di qualche requisito di coltura o di meriti speciali per l'ammissione alle prime curie non è, evidentemente, da tener conto, visto che, essendo molto elevati quasi tutti i requisiti prescelti, la disposizione si riduceva ad una vera e propria ironia.

Di fronte a siffatte proposte, peggiorate ancora dalle commissioni parlamentari, i disordini scoppiati nell'Assemblea e in paese, appaiono davvero come una legittima risposta a una grave provocazione. Senza disconoscere i motivi gravissimi che si oppongono all'adozione, per le elezioni al Landtag prussiano, del sistema vigente per le elezioni al Reichstag ⁴, si può pure lamentare a buon diritto che l'ar-

¹ *Flickwerk* : espressione riferita dall'Anschütz nello scritto pubblicato nello « Jahrb. d. öff. R », Vol. I p. 199. Cfr. anche Siegfried, *Preussische Wahlref.*

² Non fu dimenticata, in codesta circostanza, una delle solite revisioni tendenziose delle liste elettorali, che i socialisti qualificano, non senza qualche fondamento, come *Wahlrechtsverschlechterung*. Vedi O. Mayer, *Chronique* cit.

³ Vedi Matter, *La réf. élect. en Prusse*.

⁴ Vedi le penetranti considerazioni del Laband, *Wahlref.* cit., col. 5-7 e cfr. anche i cit. scritti dell'Anschütz, p. 200, e del Below, particolarmente a p. 128-130.

duo problema sia stato affrontato con sì deplorabile leggerezza, illudendosi d'averlo superato con una sola sostanziale innovazione come quella dell'elezione diretta, che ormai era quasi priva di significato dacchè era stata adottata da tempo nella maggior parte dello Stato per le elezioni amministrative.

Non è da far meraviglia, pertanto, se la pretesa riforma non trovò oppoggio in seno ad alcun partito, e se, dopo men che quattro mesi d'infeconde schermaglie parlamentari, fu sepolta inonoratamente fra l'indifferenza generale ¹. Nessuno però s'illude che possa essere ancora a lungo rinviata la radicale riforma d'un balordo regime di privilegio che ha concesso, per esempio, nelle ultime elezioni, ai conservatori liberi di conquistare 63 seggi al Landtag con soli 60.000 voti, mentre i socialisti, con 600.000 (raccolti nonostante i gravissimi ostacoli che abbiamo ricordato) ne ottenevano appena sette ².

11. - Travagliata da difficoltà d'ogni maniera e da contrasti infinitamente più ardui e complessi che non siano quelli che agitano la Prussia, l'Austria ha pur saputo decidersi a gettar a mare d'un tratto tutto quanto il proprio elaborato e intricatissimo sistema elettorale, tormento e assillo di generazioni intiere di statisti abili e sapienti ³, per instaurare arditamente un regime affatto moderno, preconizzato come strumento di pacificazione nazionale per eccellenza.

È indubitato, invero, nonostante le riserve espresse dal presidente del Consiglio von Gautsch nella seduta del Reichstag del 26 settembre 1905, che la riforma fu, sin dalla prima origine, concepita particolarmente come mezzo per l'at-

¹ Per i particolari, vedi Viallate, Vol. IV p. 124 e seguenti, e Schneider F., *Entw. d. ö. R. in Preuss.*

² Vedi Merloni, in « Critica sociale », 1910.

³ Vedi lo studio eccellente del prof. Strakosch-Grassmann, *D. allg. Wahlr. in Oesterr.*, e i succinti ma nitidi cenni storici dello Zweig, *La réf. élect. en Autriche*, p. 1-22. Cfr. anche Beaumont, *Le suffr. univ. en Autriche*.

tenuazione dei conflitti nazionali ¹. L'idea, come è noto, costituì il nocciuolo essenziale e fatale del programma del Taaffe nel 1893, ed ebbe un modesto e inefficace principio d'attuazione per opera del Badeni nel 1896. Dopo dieci anni si è voluto tentare l'esperimento dell'attuazione integrale.

Le leggi del 26 gennaio 1907 stabiliscono per le elezioni al Reichsrat il suffragio universale, diretto, segreto e uguale per tutti gli elettori. È però conservato il limite d'età di 24 anni. I collegi sono in grandissima maggioranza uninominali, e sono stati composti con speciale riguardo agli interessi peculiari delle città e dei centri industriali, e alle differenze di nazionalità. Per quest'ultimo motivo appunto, si costituirono in Galizia, nelle località dove la popolazione polacca è inscindibilmente mescolata alla rutena, 36 collegi binominali, e per questi collegi è stato adottato a tutela delle minoranze, il sistema proporzionale.

Le disposizioni concernenti la costituzione dei collegi e lo speciale sistema di scrutinio nei collegi binominali, sono garantite in modo particolare, esigendosi, perchè possano essere mutate, la presenza di $\frac{2}{3}$ dei deputati al Reichsrat, e, nel secondo caso, anche la presenza della metà dei deputati della provincia ove si pratica il sistema suddetto.

Anche il legislatore austriaco ha accolto un importante principio che già abbiamo riscontrato in qualche altra legge elettorale recente, dichiarando nulli e da non computarsi nel calcolare il numero dei votanti, i voti dati a persone non eleggibili (§ 30 della Reichsratswahlordnung) ².

Che questa riforma lasci aperto il varco a diverse legittime censure sarebbe, certo, difficile contestare. Non a torto lo Zweig ha osservato, per esempio, che il principio della segre-

¹ Strakosch, op. cit. p. 93-94, Renés, *Le problème autrichien*, Viallate, Vol. I p. 185. Cfr. anche Lingg, *Allgem. Wahlrecht?*, Rainer, *Wahlreformstudien*, e Hantisch, *Le suffr. univ. en Autriche*.

² Per maggiori particolari vedi, oltre allo studio particolareggiato dello Zweig (p. 23 e seguenti), l'esposizione analitica dell'Ulbrich nello « *Jahrb. d. öff. R.* », 1908.

tezza del voto risulta seriamente compromesso ammettendosi a votare gli analfabeti che in Austria costituiscono così gran parte del corpo elettorale; che i requisiti dell'età e del domicilio attenuano in modo rilevante la pretesa universalità del suffragio; che col numero eccessivo di 516 deputati si è costituito un vero e proprio idrocefalo parlamentare; che nella formazione dei collegi, si è praticata largamente quella *wahlkreisgeometrie*, sorella gemella del *gerrymandering* americano, che doveva servire a far rientrare per la finestra la rappresentanza degli interessi cacciata dalla porta; che è stata risolta in modo quanto mai infelice e assurdo la questione del voto obbligatorio, lasciando che legiferassero e piacer loro in proposito le diete dei singoli paesi.

Ma tutti questi difetti, e le altre mende minori che lo Zweig pone in rilievo e analizza con ammirevole sagacia e maestrevole competenza e dottrina, non valgono certo a legittimare gli acerbi e sprezzanti giudizi da lui pronunciati in merito all'impreparazione assoluta del governo, all'*ignoranza deplorabile* (sic) della commissione parlamentare che prestò il proprio concorso all'elaborazione della riforma ¹. Basta scorrere la diffusa e

¹ Crede lo Zweig di documentare in modo insigne la pretesa ignoranza della commissione, adducendo il fatto che non trovò contraddittori in seno ad essa un membro del governo quando ebbe ad asserire che tutti i pubblicisti raccomandando ormai la rappresentanza proporzionale per assicurare la tutela delle minoranze. Con sdegnoso tono cattedrattico lo Zweig manda, a questo punto, Governo e commissione a scuola dall'Esmein. Ora, si può esser più o meno favorevoli alla rappresentanza proporzionale — e noi, come si vedrà in seguito, non ne siamo precisamente entusiasti — ma non si dimostra davvero una conoscenza adeguata della letteratura contemporanea dell'argomento citando come un'autorità in materia l'Esmein, che anche nell'ultima edizione del suo trattato, del resto pregevolissimo (pag. 271-297), ripete con singolare ostinazione a carico della rappresentanza proporzionale argomenti abusati, ormai confutati vittoriosamente dalla dottrina e dall'esperienza, quasi ostentando il proposito di non curarsi dei risultati delle indagini altrui. E ad ogni modo, l'opinione — autorevole e rispettabile quanto si vuole — dell'Esmein non vale certo a infirmare la circostanza di fatto che il principio della rappresentanza proporzionale ha oggimai acquistato il più largo favore fra gli studiosi d'ogni paese. Persino il Laband (*Wahlref.* cit. col. 8-9) ne addita l'adozione come il miglior mezzo per la soluzione del problema elettorale in Prussia.

particolareggiata relazione della tanto deplorata commissione ¹ per formarsi della sua competenza un ben diverso concetto; e basta por mente alle innumerevoli e gravissime difficoltà di ordine dottrinale e politico e tecnico che si dovevano affrontare in vista di un rinnovamento così profondo delle istituzioni fondamentali dello Stato ², per essere indotti a tributare la dovuta lode al governo che seppe iniziare e condurre in porto con discreta sincerità e con non comune ardirimento una riforma che può ben dirsi, in sostanza, veramente degna di questo nome.

Il quesito intorno all'efficacia della riforma nel senso dell'attenuazione dei contrasti nazionali aspetta una definitiva risposta dal tempo. Non dà prova di sereno giudizio lo Zweig quando qualifica come « saugrenue » e come coltivata soltanto da « quelques politiques illettrés » l'idea che un parlamento eletto a suffragio universale possa riuscire a soffocare nel proprio seno le lotte nazionali ³. La speranza è tutt'altro che infondata, e il trionfo della mozione Kramarz diretta a infrenare l'ostruzionismo mediante la modificazione del § 17 a. del regolamento del Reichsrat, è già un sintomo assai significativo che non deve essere trascurato ⁴.

Chiaro è, fuor di dubbio, che una nuova orientazione dell'intera vita politica di un grande paese non può compiersi in breve volger di tempo. La recente formazione dell'unione slava, il vigoroso movimento anti-czeco delineatosi nella Cisleitania, la resistenza sempre ostinata contro la ricostituzione della facoltà giuridica italiana, sono altrettante manifestazioni della persistenza di tendenze non ancora scosse dall'applica-

¹ Parecchi notevoli estratti se ne possono leggere nell'edizione delle nuove leggi curata dal Geller.

² Vedi Springer, *Staat u. Parlam.*, e D. Kampf d. Oesterr. Nationen e Grundl. d. Oesterr. Ungar. Monarchie. Cfr. anche Rauchberg, *Statist. Unterl. d. Oesterr. Wahlreform*.

³ Op. cit. pag. 19.

⁴ Vedi Viallate, Vol. IV, p. 156-157, e Delpech, *La loi autrich. contre l'obstruction*. Su tutta la questione, vedi Bauer *Die nationalitätenfr.*

zione del nuovo regime elettorale ¹. Ma frattanto il regime ha ottimamente superato la difficile crisi delle prime prove, e qualunque sia per essere il responso dell'avvenire in merito alle speranze riposte nella sua virtù cementatrice della travagliata compagine statuale austriaca, sarà sempre — ci piace ripeterlo — titolo d'onore del governo e del Parlamento anche il solo fatto di aver affrontato l'ardua situazione con sicura fermezza di propositi e con audace modernità di criteri.

12. - Che altrettanto propizi siano per volgere gli eventi in Ungheria, dove si presentano forse ancor più intricate ed irte di aspre difficoltà le circostanze di fatto, non è dato presumere.

Dopo il naufragio del progetto Cristóffy del 1905, il ministro Andrásy presentò nel novembre del 1908 un nuovo disegno di legge sapientemente elaborato, che conferiva il diritto elettorale a tutti i cittadini non analfabeti di 24 anni (col conseguente aumento del corpo elettorale da circa 1.100.000 a circa 2.600.000 elettori), attribuendo uno o due voti in più a determinate categorie di elettori, in base a svariati criteri di censo, di età, di famiglia, di coltura e di stabilità d'occupazione. Chiamava poi a partecipare al suffragio anche gli analfabeti ², col sistema indiretto, assegnando loro un elettore effettivo ogni 10 votanti di primo grado. Manteneva lo scrutinio uninominale e il voto palese, e istituiva i seggi ambulanti, presiedenti successivamente alla votazione nelle diverse sezioni, per rendere meno ardua una buona scelta dei componenti ³.

¹ Vedi Viallate, vol. III, pag. 200 e vol IV, p. 153-167. Cfr. anche Kolmer, *Vie polit. en Autriche*.

² Il progetto qualificava come analfabeti coloro che non sapessero leggere e scrivere l'ungherese. Ciò per assicurare la prevalenza all'elemento magiario.

³ Vedi Kont, *Le suffr. univ. en Hongr.*, Jaray, medesimo titolo, Némethy, *D. ungar. parlam. Reform*, Viallate, vol. III p. 191. Sul problema in genere, della vita politica ungherese, vedi Jaray, *Quest. Soc. et socialisme en Hongrie*.

Quali vicende abbiano impedito la discussione di questo disegno di legge, è ben noto.

Il nuovo ministero Khuen Hedervary, dopo aver manifestato il proposito di abbandonare le vie battute nei progetti naufragati, attenendosi al principio del suffragio universale senza voto plurimo (discorso-programma del 24 gennaio 1910), fu travolto, prima che gli fosse dato di precisare le proprie idee, da una delle più violenti bufere parlamentari che la storia registri. Uscito poi trionfante dalle elezioni del giugno 1910, mediante i noti sistemi tristamente consueti di sopraffazioni e di violenze d'ogni maniera ¹, fece annunciare nel discorso della Corona (25 giugno) una riforma elettorale basata sul suffragio universale. Non essendosi però più ripetute le parole: *uguale e diretto* che nei precedenti discorsi erano state pronunciate, sembra si debba conchiuderne che non si osa nutrire il proposito di dotare l'Ungheria di nuove istituzioni elettorali analoghe a quelle adottate in Austria.

Coloro, del resto, che meglio conoscono la situazione politica ungherese, escludono che il pensiero del conte Khuen Hedervary o di alcuno dei suoi predecessori sia mai stato sinceramente rivolto all'attuazione del suffragio universale ². Troppo è ancor lontano l'assetto economico-sociale dell'Ungheria dalle circostanze di fatto che costituiscono il presupposto necessario di rivolgimenti istituzionali così profondi. E quand'anche il tentativo pure si affacciasse col più sincero impegno, non troverebbe certo il verso di farsi strada in un ambiente parlamentare votato, quasi, all'impotenza dall'imperversare dell'ostruzionismo sistematico.

13. - Alle provincie testè annesse della Bosnia-Erzegovina è stata largita dall'Austria il 17 febbraio 1910 una costituzione che merita di essere segnalata come modello di sottile accorgimento politico.

Essa istituisce una dieta di 92 membri, dei quali 20 sono

¹ Si può farsene un'idea leggendo l'impressionante opuscolo del prof. Jorga dell'Università di Bucarest: *Les dernières élect. en Hongrie*.

² Vedi, per esempio, De Gerando, *Le radicalisme hongrois*, p. 68-69.

virilisti e 72 elettivi. Fra i primi sono compresi i grandi dignitari delle diverse religioni praticate nel paese, i presidenti del tribunale supremo, del Collegio degli avvocati, della Camera di commercio e industria, e il sindaco di Serajevo. I secondi sono eletti da tutti i cittadini maschi di 24 anni, cui sono parificati gli impiegati austriaci residenti in paese.

Gli elettori sono divisi in tre curie che eleggono rispettivamente 18, 20 e 34 deputati. Alla prima curia appartengono le due classi distinte dei grandi proprietari fondiari (in questa classe sono ammesse a votare, per mezzo di mandatari, anche le donne), e dei maggiori censiti, cui sono aggiunti i licenziati dalle scuole superiori, e gli insegnanti. La seconda curia comprende gli abitanti delle città che non siano ascritti alla prima curia, e la terza comprende gli abitanti dei comuni rurali. Entro ciascuna curia poi, i deputati sono distribuiti secondo le confessioni religiose, costituendosi distinti collegi secondo il criterio confessionale.

Nelle due classi della prima curia le elezioni si fanno a scrutinio di lista (eccettuato il collegio riservato all'unico rappresentante degli israeliti); tutti gli altri collegi sono uninominali ¹.

Si tratta, come ognun vede, d'un meraviglioso sistema di equilibrio che, per qualche tempo almeno, farà argine all'erompere dei contrasti etnici, confessionali e sociali.

14. - Dall'estremo oriente dell'Europa meridionale passando all'occidente ², troviamo instaurata in Ispagna, colla legge dell'8 agosto 1907, una riforma che, se non rivela grande amore di novità nè ardito spirito d'iniziativa, non è però priva d'interesse per l'intento cui è stata diretta, e per talune particolari misure vivamente dibattute fra gli studiosi.

¹ Vedi Steinbach, *D. bosn. Verfass.* e Lamp, *D. Verf. v. Bosn. u. d. Herzegovina.*

² Non ci fermiamo a considerare le recenti vicende politiche della Grecia perchè il nuovo assetto del paese non può dirsi ancora stabilmente compiuto. Per la stessa ragione ci asteniamo dall'esaminare la nuova situazione del Portogallo.

L'indifferenza assoluta della maggioranza degli elettori ¹, la disastrosa influenza esercitata da una numerosissima schiera di politicanti di mestiere (cui la Spagna deve la bruttura del *caciquismo*, non meno tristamente famoso del *caucus* americano), e l'opera deleteria del governo stesso che, in un siffatto ambiente, si trovava quasi sempre pressochè costretto a ricorrere ai mezzi più scorretti per salvare da estremi pericoli le istituzioni, avevano da tempo ridotto la vita pubblica a tal grado di abiezione da legittimare i giudizi più umilianti degli osservatori così paesani come forestieri. Non si possono leggere, ad esempio, senza un senso penoso, direi quasi di avvilimento per la coscienza latina, le fredde, taglienti, sprezzanti e però purtroppo esattissime osservazioni che un funzionario dell'ambasciata britannica in Ispagna ha formulato, or sono pochi anni, riguardo alla vita politica spagnuola, in occasione di un'inchiesta promossa dalla Camera dei Comuni intorno all'attuazione del principio della proporzionalità nelle elezioni ².

Era debito d'onore della nobile nazione di far fronte a tanta bruttura con rimedi energici. E questo appunto è l'intento precipuo della ricordata legge dell'8 agosto 1907.

Essa istituisce il voto obbligatorio, colpendo gli elettori negligenti con pene che si estendono dalla censura e da un aggravamento del 2 % dei tributi corrisposti allo Stato (oltre a una multa dell'1 % dello stipendio se si tratti d'impiegati), sino alla decadenza dal diritto di coprire qualsiasi impiego o ufficio pubblico, nei casi di recidiva. Grandissima cura si è dedicata alla disciplina della redazione e revisione delle liste, essendosi appunto in codesto campo verificati sempre i massimi sconci. Con altrettanta cura si è provveduto alla costituzione dei seggi, ordinando la formazione periodica di liste di tre categorie di elettori (industriali, maggiori cen-

¹ Per darne un'idea, basti ricordare che, su 404 deputati, se ne dichiaravano, negli ultimi tempi, circa 300, in media, eletti senza competitori.

² Vedi *Reports respect. the applic. of the princ. of proportional representation to public elections*, London, Harrison a. sons, 1907, p. 49-50.

siti e minori censiti) dalle quali debbono trarsi in parte i membri componenti, essendo l'altra parte costituita dai rappresentanti dei candidati. E per conseguenza si è prescritta la previa dichiarazione ufficiale delle candidature, che possono proporsi da 1/20 degli elettori del collegio. Finalmente, togliendo esempio dall'Inghilterra, si è disposto che gli atti concernenti elezioni contestate siano inviati alla Corte suprema che presenta poi alla Camera le proprie proposte in merito al risultato delle elezioni stesse, e può anche proporre che siano privati della rappresentanza quei collegi nei quali si constatarono gravi pratiche di corruzione ¹.

Gli effetti di queste misure si sono potuti constatare quali subito nelle elezioni amministrative del 1909, svoltesi con insolita regolarità e con notevolissimo concorso di elettori alle urne, e poco stante anche nelle elezioni politiche generali del maggio 1910, che offrirono il confortante spettacolo di una vigorosa affermazione dell'opposizione costituzionale (riuscita vittoriosa in circa 100 collegi, mentre prima, qualunque fosse il partito al potere, si vedeva regolarmente ridotta a 50 o 60 seggi), e di un vivo e sano contrasto manifestatosi nella grande maggioranza dei collegi, essendo sceso alla cifra di 120 il numero dei deputati dichiarati eletti senza competitori.

Questo promettente risveglio della vita politica spagnuola è destinato, fuor di dubbio, ad accentuarsi viemmeglio nel prossimo avvenire, e frattanto già costituisce una trionfale risposta al dilagante scetticismo dei dottrinari che negano sistematicamente la virtù rigeneratrice di qualsiasi riforma dei congegni istituzionali.

15. - Quanto mai lontani da codesto sfiancato scetticismo ci si rivelano i forti popoli dell'Europa settentrionale che procedono sempre in prima linea nel cammino dell'incivilimento. Ci porgono essi, anche nella materia e nel periodo di tempo che stiamo esaminando, i più significanti esempi di gagliarda attività riformatrice.

¹ Vedi Posada, *D. polit. Ref. Spaniens.*

Svezia e Norvegia hanno prontamente provveduto, dopo la separazione attuata con tanto mirabile senso di civile assennatezza e moderazione, alla riforma delle rispettive istituzioni politiche.

In Norvegia si sono susseguite, nel breve giro di quattro anni appena, le leggi del 25 maggio 1905, del 2 giugno e 7 aprile 1906, del 1° giugno 1907, e le novelle del 1° maggio e del 2 giugno 1909. In forza di queste disposizioni sono scomparsi i sistemi delle elezioni indirette e dello scrutinio di lista, condannati dall'esperienza. Per le elezioni allo Storting sono stati costituiti 41 collegi uninominali urbani e 82 rurali. Agli elettori impediti per motivi indipendenti dalla loro volontà di partecipare personalmente alla votazione, è stato concesso di votare per corrispondenza, autorizzandoli anche ad esporre semplicemente l'adesione ad un partito, per provvedere al caso che, trovandosi da tempo assenti, non conoscessero i singoli candidati. Con minute ed accurate disposizioni è stato disciplinato questo speciale modo di votazione in guisa che non potesse dar luogo ad abusi. Alle donne si è concesso l'elettorato, esigendo il requisito speciale di un determinato censo. Si valuta peraltro a favore delle donne maritate viventi in comunione di beni col marito, il censo del marito stesso. Le donne chiamate, così, a partecipare alla vita pubblica, sono circa 300.000 su un totale di 1.154.000. Esse hanno partecipato alla votazione del 2 ottobre - 10 novembre 1909 (elezioni generali), assicurando la vittoria del partito conservatore liberale che lottava contro gli eccessi della statizzazione.

In Svezia il progetto Lindemann del 1906 è divenuto legge il 26 maggio 1909, dopo la seconda approvazione del Parlamento, prescritta dalla costituzione. L'elettorato è concesso a tutti i cittadini di 24 anni che paghino una qualsiasi imposta,

¹ Vedi *Morgenstierne, D. Fortbild d. öff. R. Norwegens, e Norwegens Gesetzgeb. i. J. 1909*. Cfr. anche *Viallate*, vol. IV, p. 227 e *Obsen, Le suffrage des femmes*. È da ricordare ancora che una legge del 7 giugno 1910 ha dispensato dal requisito del censo le elettrici amministrative; ciò che fa presagire una analoga ulteriore estensione del diritto elettorale politico.

purchè siano in regola coi pagamenti. Quantunque partecipino già alle elezioni per la prima Camera le donne che occupino la carica di consigliere comunale (le donne godono del pieno diritto elettorale amministrativo, alla pari cogli uomini), non è stata accolta alcuna maggior estensione del suffragio femminile. Il paese è diviso in 56 collegi cui è assegnato un numero di rappresentanti variante da tre a sette. Le elezioni si fanno col sistema proporzionale, secondo le famose regole del D'Hondt adottate in Belgio, ma con qualche modificazione che complica vieppiù il congegno, già intricato assai, delle regole stesse ¹. Pure, nonostante questo notevole incremento di difficoltà, dovuto alla lodevole preoccupazione di lasciare all'elettore un maggior margine d'indipendenza, le ultime elezioni al Folketing del settembre 1911, come già quelle del 1910 per la rinnovazione parziale del Landsting, si svolsero colla massima regolarità, e gli elettori mostrarono di aver perfettamente compreso il nuovo sistema.

Altrettanto è accaduto in Danimarca, dove, colla legge del 20 aprile 1908 il sistema proporzionale è stato adottato per le elezioni amministrative, concedendosi pure il voto alle donne, ed abbassandosi a 25 anni l'età elettorale ². Riforme, queste, che non tarderanno gran fatto ad essere sancite anche per le elezioni politiche, come già si può rilevare, in parte, dal programma del ministero Berntsen (luglio 1910) ³.

16. - Ma la palma dell'ardimento nella innovazione degli istituti elettorali spetta alla piccola Finlandia, cui ci piace assegnare in questa rassegna un posto a parte, nonostante che l'odierna larvata autocrazia russa si compiaccia nella nobile impresa — già iniziata negli anni che precedettero immedia-

¹ Vedi Flandin, *Instit. polit. de l'Eur.*, vol. IV p. 33, Viallate, vol. I p. 242-244, Depuichault, *La reprès. proport.*, e Reuterskiöld, *gesetzg. Schwedens*. Nella relaz. premessa al disegno di legge Giolitti sulla riforma della nostra legge elettorale (Atti parl. Legisl. XXIII Sess. 1909-11, Doc. N. 907, pag. 23-24) è ignorata questa riforma svedese, che pure ha più che raddoppiato il numero degli elettori.

² Vedi Viallate, vol. I p. 236-237 e vol. II p. 233.

³ Ibid. vol. IV p. 219.

tamente il recente periodo pseudorivoluzionario, e poi sospesa per poco durante il periodo stesso — di cancellarne i caratteristici tratti fisionomici statuali ¹.

Colla legge del 20 luglio 1906 è stato conferito, in Finlandia, l'elettorato attivo e passivo a tutti i cittadini, maschi e femmine, di 24 anni, attuandosi così per la prima volta, senza restrizione alcuna, l'integrale esperimento del suffragio femminile in Europa. Esperimento riuscitissimo, avendo dato prova le donne in Finlandia, come già in Australia, di attitudini alla vita politica non inferiori, certo, a quelle dei maschi.

Come modalità di votazione si è adottato (salvo per un solo collegio) lo scrutinio di lista, assegnandosi ai diversi collegi un numero di deputati variante da 10 a 20, e si è applicato un originale sistema di proporzionalità, che mette in pratica — quasi a smentire il giudizio sommario del Meyer ² — l'antico principio del voto graduato (*Rangordnungsnummer*), esposto nel 1863 da Burnitz e Varrentrapp, combinandolo con diversi altri principii. In ciascun collegio è autorizzato ogni

¹ Sulla questione finlandese, che ha ormai una imponente letteratura speciale, sono soprattutto da consultarsi gli scritti del Westlake, del Rolin, dell'Arnheim, del Bornhak, del Henry. La preoccupazione dei nazionalisti russi di contestare ad ogni costo, a dispetto della incontrovertibile verità storica e dottrinale, il carattere statale (dal punto di vista del diritto pubblico interno) del granducato di Finlandia (veggansi, per esempio, gli scritti del Korevo e del Berendts, diffusi con straordinaria larghezza anche in Italia), ha dato luogo a qualche manifestazione veramente grottesca. Così la red. dello « Jahrb. des öff. R. » si vide arrivare dalla Russia, in via quasi ufficiale, una rettifica per aver stampato che in una delle leggi fondamentali dell'Impero era disposta l'istituzione di speciali autorità *statuali* per la Finlandia. La redazione, accennando alla rettifica in una breve avvertenza stampata dietro all'ultima pagina dell'indice del vol. IV, seppe dare, in forma succinta e dignitosa, una eccellente lezione di linguaggio tecnico e di buon senso agli ispiratori della rettifica. Ma la lezione è riuscita certo troppo superiore alla capacità di cervelli ed animi tanto inverosimilmente meschini! È doveroso peraltro ricordare la magnifica resistenza opposta alle imprese del nazionalismo reazionario, dal partito costituzionale democratico che rappresenta le più sane e nobili energie del popolo russo.

² Op. cit. pag. 630.

gruppo di almeno 50 elettori a presentare una lista di non più che tre candidati. Tutte le liste presentate in tempo utile sono stampate sulla scheda, lasciando inoltre uno spazio libero destinato ad accogliere i nomi designati dall'elettore che per avventura non trovasse di suo gradimento alcuna delle liste proposte. I voti dati a una lista si intendono attribuiti per intero al primo candidato, per metà al secondo e per un $\frac{1}{3}$ al terzo. È data facoltà all'elettore di variare l'ordine di candidati nella lista prescelta. Sono ammesse associazioni di liste, comprendenti, in complesso, tanti candidati quanti sono i deputati assegnati al collegio.

Per determinare la posizione definitiva dei candidati si assegna a quello di essi che in una associazione di liste ha conseguito la cifra più alta di voti, la totalità dei voti toccati alle liste associate; a quello che segue, la metà dei voti stessi, e poi via via il terzo, il quarto, e via dicendo. Se un candidato è portato in più liste, o ha riportato voti da elettori isolati cui nessuna lista è piaciuta, si sommano, per determinare la sua posizione, tutti i voti che per queste diverse vie gli sono pervenuti ¹.

Naturalmente la determinazione dell'esito definitivo importa, con questo curioso sistema, calcoli assai complicati. Ma l'esperimento ripetuto ormai in cinque elezioni (1907, 1908, 1909, 1910 e 1911), rese successivamente necessarie dal permanente conflitto fra la dieta e il granduca-Imperatore, non ha rivelato alcun inconveniente, essendosi svolte tutte le operazioni colla massima regolarità e con generale soddisfazione. Testimonianza di fatto, questa, che — trattandosi d'un congegno così singolarmente complicato — è davvero preziosa assai per i proporzionalisti.

17. - E a questo punto, deviando per un momento dal nostro cammino, vogliamo inserire, a maggior conforto dei proporzionalisti, la notizia di un altro felice esperimento attuato in Giappone colla legge del 29 marzo 1909.

Contrariamente al parere del celebrato costituzionalista

¹ Vedi Erich, *Ein Blick auf d. n. pol. Gesetzgeb. Finnlands*.

Hisatsuna Furuya che reputava inattuabile nel proprio paese la rappresentanza proporzionale per esservi soverchio il numero dei partiti e deficiente l'organizzazione di essi ¹, la citata legge apriva il varco alla realizzazione della proporzionalità, istituendo collegi plurinominali nei quali a ciascun elettore era fatta facoltà di votare per un solo nome, dichiarandosi poi eletti i candidati designati dal maggior numero di suffragi, purchè questo numero non risultasse inferiore al quinto del quoziente ottenuto dividendo la cifra degli elettori iscritti per la cifra dei rappresentanti assegnati al collegio ².

Si tratta, insomma, di un sistema che fa ripensare al progetto sostenuto dal nostro Genala nel 1879 ³. Non è la matematica realizzazione della rappresentanza proporzionale, che ha dato sempre troppo filo da torcere a tutti i progettisti, rendendo l'idea tanto meno simpatica quanto più tormentata ⁴; ma è una pratica affermazione del principio, che va senza dubbio registrata all'attivo della propaganda proporzionalistica.

18. - Tornando, ora, in carreggiata, troviamo opportuno di render conto del largo movimento d'idee e di propositi che si viene maturando in Inghilterra nei riguardi dell'argomento che ci occupa; movimento non esaurito certo, anzi, appena avviato al naturale suo esito, colla recentissima composizione del grandioso conflitto costituzionale fra le due assemblee parlamentari.

Prescindendo dai termini di codesto conflitto che per oltre due anni ha quasi esclusivamente accaparrato tutte le energie politiche del paese, i punti dell'ordinamento rappresenta-

¹ Vedi il dotto volume del Furuya: *Syst. représent. au Jap.*, pag. 252.

² Vedi Shin Uyesugi, *öffentl. - rechtl. Gesetzg. in Japan*, e Etsujro Toyheara, *The polit. devel. of Japan*.

³ Vedi Morelli, *Sist. di scrut.*, pag. 205 e seguenti.

⁴ Su questo punto torneremo in seguito. Ricordiamo qui soltanto la giudiziosissima osservazione del Benoist (*Rèf. élect.* p. 193 e 228) che la *qualità politica* d'un sistema proporzionale non è in funzione della sua perfezione matematica.

tivo più dibattuti e che sembrano dover formare obbietto, in tempo non lontano, di conclusivi dibattiti parlamentari, sono tre: la distribuzione della rappresentanza, il voto plurale e il suffragio femminile.

Sul primo punto è da notare che dacchè la legge del 25 giugno 1885 sulla ripartizione dei seggi per le elezioni parlamentari ha assunto, in sostanza, come criterio fondamentale per la ripartizione stessa, la cifra della popolazione ¹, non sono più comportabili le inconseguenze che in misura sempre più grave si verificano nella costituzione dei collegi. Basti considerare che mentre l'Inghilterra e la Scozia hanno, rispettivamente, un rappresentante per circa 67.000 e 64.000 abitanti, il paese di Galles ne ha uno per poco più di 57.000 e l'Irlanda uno per 44.000; e che mentre fra i collegi uninominali se ne contano diversi nei quali la cifra della popolazione oscilla fra i limiti di 160.000 o di oltre 200.000, ve ne ha poi altri nei quali non si supera il limite di 20.000 e si scende persino a poco più di 13.000 abitanti. Questo stato di cose è stato ripetutamente deplorato in seno alla Camera dei Comuni, e nel discorso della Corona del 14 febbraio 1905 si prometteva la presentazione di proposte dirette a « correggere le anomalie dell'ordinamento delle circoscrizioni elettorali, derivanti dal movimento della popolazione ». Il presidente del Consiglio Balfour presentava infatti il 13 luglio 1905 alla Camera un elaborato disegno di legge che avrebbe avuto per conseguenza la riduzione dei deputati irlandesi da 103 a 81 (compresi i rappresentanti delle Università), e l'assegnazione di un deputato di più al paese di Galles, di quattro alla Scozia, e di 17 all'Inghilterra. Per esigenze di tattica parlamentare il disegno di legge dovette però essere ritirato, e fu questo non ultimo dei motivi che indussero poco stante il ministro Balfour a rassegnare le dimissioni. La questione non è però certamente sepolta, e non tarderà a riaffacciarsi, per

¹ Vedi Esmein, op. cit. pag. 86, e l'eccellente cronaca costituzionale inglese di Gaston Jèze in « Rev. d. dr. publ. », 1906, fasc. 1 e 3.

quanto non possa forse pensare a risollevarla il ministero attuale che è prigioniero degli irlandesi, naturalmente ostilissimi a ogni proposito di *redistribution*, non potendone risultare che una diminuzione dei seggi assegnati all'Irlanda dall'atto d'unione del 1° gennaio 1801 del quale si asserisce l'intangibilità assoluta (tesi, questa, giuridicamente insostenibile e già più volte smentita dai fatti, come ebbe a dimostrare il Dicey nella « National Review » del novembre 1904). Ma la posizione privilegiata degli irlandesi non è che un incidente transitorio della vita pubblica dell'Impero britannico, mentre la difettosa distribuzione della rappresentanza è un malanno permanente e destinato, anzi, ad aggravarsi sempre più coll'andar del tempo, in guisa da doversi imporre, a breve andare, ineluttabilmente all'attenzione del governo.

Anche riguardo al secondo punto (voto plurimo) fu enunciata sin dal 1893 una promessa di provvedimenti nel discorso del trono. Ma il disegno di legge presentato il 13 aprile 1894, contenente disposizioni per la contemporaneità delle elezioni in tutto il paese, nonchè l'esplicito divieto agli elettori di votare in più di una circoscrizione, dopo aver riportato alla Camera dei Comuni l'approvazione in prima lettura, si arenò. Annunciato nuovamente nel discorso del trono del 5 febbraio 1895, e presentato nell'aprile successivo, ebbe la stessa sorte. Ripresentato nel maggio del 1906 in seguito a nuova promessa nel discorso del trono del 19 febbraio di quell'anno, fu approvato dalla Camera dei Comuni con schiacciante maggioranza, superò in essa tutti gli stadi della procedura parlamentare, ma andò poi a far compagnia ai tanti altri disegni di riforme liberali respinti inesorabilmente dalla Camera Alta. Ma in un paese che ha un così profondo rispetto per l'opinione pubblica e per i suoi responsi, non può durare a lungo uno sconcio che in troppo larga misura contribuisce a falsare la manifestazione più solenne dell'opinione pubblica stessa, traducendosi nei risultati delle elezioni politiche. La facoltà concessa agli elettori di iscriversi nelle liste di tutti i collegi dove possono documentare il possesso di uno qualsiasi dei tanti titoli

riconosciuti dalle diverse leggi elettorali in vigore ¹, porta la conseguenza che si danno elettori disponenti d'un numero di voti che oltrepassa, in certi casi, la ventina. Il lungo periodo di tempo destinato all'espletamento della votazione (che supera non di rado i 15 giorni) permette a codesti elettori privilegiati di fare larghissimo uso del loro privilegio, sicchè si può ben dire che il voto plurimo si è infiltrato nel regime elettorale inglese per vie oblique, in pieno contrasto collo spirito intimo di tutta la legislazione nazionale. Non vale pertanto la difesa tentata dal Clarke nel 1894 invocando l'autorità del Mill ². Sul principio del voto plurimo si può discutere, e si possono addurre ragioni valutabili per ammetterlo, ma certo non può consentirsi che si espliciti *praeter legem*, per così dire, nelle elezioni politiche quando la legislazione lo ha escluso esplicitamente per le elezioni di tutti i corpi locali, come è accaduto in Inghilterra cogli atti del 1835, del 1882 e del 1888. Nè maggior valore ha l'argomento addotto dal Lawson, segretario del *local government board*, quando indusse la Camera, nella seduta del 2 giugno 1905, a respingere il bill contro il *plural voting*, asserendo trattarsi di cosa di nessuna importanza visto che i *plural voters* ammontavano appena alla cifra di 190.000 su oltre sei milioni di elettori. Dato pure e non concesso che la cifra fosse esatta, non poteva davvero qualificarsi come insignificante, visto il cospicuo numero di voti cumulati da parecchi fra gli elettori privilegiati. E ad ogni modo i calcoli più modesti fanno oggi ascendere a circa 300.000 la cifra dei *plural voters* ³, ciò che spiega in parte taluni risultati piuttosto

¹ Cfr. Ceudel, *Listes élect. en Anglet.*, e la recente edizione nuova della classica opera del Rogers, *On elections*.

² Cfr. Esmein, op. cit. pag. 336, e *La ch. des Lords et la démocrat.*

³ Cfr. Bardoux, *Outre-Manche*, pag. 590. Altri calcoli li porterebbero invece sino a 600.000 (cfr. Recouly, *Elect. angl.*). Non di rado il computo è viziato dall'equivoco fra numero dei votanti e numero dei voti. Così il Lefèvre Pontalis (*Élect. en Eur.*) accennava, già nel 1902, alla cifra enorme di 500.000 *plural voters* (p. 55), ma poi rettificava (p. 343) nel senso che tanti erano i voti, distribuiti fra circa 100.000 votanti. Cfr. ora le indicazioni precise di Hatschek, *Engl. Staatsr.*, I, 261-62.

sorprendenti delle ultime elezioni generali, appartenendo la grandissima maggioranza dei *plural voters* alla ricca aristocrazia conservatrice presa di mira particolarmente dalle nuove misure fiscali. È lecito, pertanto, prevedere che l'attuale ministero liberale troverà largo consenso in Parlamento quando presenterà — come ne ha ripetutamente manifestato il proposito — un nuovo disegno di legge diretto ad eliminare lo sconcio da tanto tempo lamentato.

Il terzo degli accennati punti più discussi del problema elettorale in Inghilterra, può ormai davvero qualificarsi come un *punctum pruriens* fra i più sensibili della vita pubblica inglese. La storia dei disegni di legge presentati alle due Camere per il conferimento del suffragio politico alle donne, risale al 1867 (proposta di John Stuart Mill). Da allora in poi ne sono stati discussi (tacendo dei moltissimi che non arrivarono ad esser posti in votazione) circa una ventina ¹. Votazioni favorevoli per il passaggio alla seconda lettura, senza che poi si procedesse oltre, si ebbero alla Camera dei Comuni nel 1880, nel 1904 e nel 1907. Recentissimamente ha riportato, come è ben noto, una clamorosa vittoria platonica di codesto genere il bill Shakleton (discusso il 10 luglio 1910, e approvato a grande maggioranza il giorno seguente) che merita invero d'essere segnalato per l'assennatezza delle enunciate proposte. Esso infatti non è informato al solito elementare principio, piuttosto scioccherello, della parificazione pura e semplice dei due sessi, sibbene alla massima ragionevole e meditata del conferimento del suffragio politico alle donne che nella vita sociale godono d'una situazione autonoma ². Posta la questione in questi termini, è ben difficile che sulle salde ragioni addotte dai femministi giudiziosi possano a lungo prevalere le desolanti banalità che sogliono purtroppo ripetersi con affliggente monotonia anche dai più autorevoli fra

¹ Cfr. Francke, *Condit. pol. de la femme*, e la cit. cron. del Jèze, 1905.

² Il buon fondamento di questa base di massima è stato da noi sostenuto nello scritto nostro sulla *Quest. del femminismo*. Cfr. anche un sensato articolo dell'on. Marghieri nella « Rivista d'Italia » 1906.

gli antifemministi ¹ a sostegno d'un cieco proposito di opposizione che ormai non riesce più a giustificarsi di fronte ai risultati dell'esperienza ². Tanto meno, poi, in un paese che, dopo aver valutato la cooperazione illuminata e preziosa delle donne nei consigli scolastici, ha finito coll'aprir loro, or non è molto, a due battenti le porte di tutti i consessi amministrativi locali ³. Le ultime resistenze sembrano ormai determinate, più che altro, dal contegno non troppo serio di una parte delle propagandiste, che spesso indispongono l'opinione pubblica con deplorevoli atti di leggerezza o di violenza, mentre la grande massa degli aderenti al movimento preferisce le manifestazioni dignitose e civili, sempre tanto efficaci in Inghilterra, come si è potuto constatare nella grandiosa e veramente solenne dimostrazione del luglio 1910. Queste ineguaglianze di contegno spiegano le oscillazioni, talora addirittura sorprendenti, di cospicui pensatori ⁴ e di eminenti uomini po-

¹ Valga per tutti l'Esmein (op. cit. pag. 303-304) che tocca i limiti della — dirò così — piacevolezza quando propone che, invece di dare il voto alle donne, si provveda « à leur rendre le mariage plus facile et plus sûr ». Peccato che l'insigne professore non abbia avuto tempo o voglia di spiegarci i termini concreti di questa sua ardita e nuovissima concezione! Alle frasi fatte dell'Esmein risponde molto bene il Duguit (*Traité de dr. const.*, vol. I p. 320-321). Vedi, su tutta la questione, il notevole volume del Buisson.

² Vedi, ad esempio — oltre a ciò che abbiamo già riferito riguardo all'attività politica delle donne in Norvegia e in Finlandia — quanto espone con temperato giudizio, intorno alle risultanze dell'esperimento fatto in Australia, il Pember Reeves (*Polit. Wahlr. d. Frau. in Austr.* p. 24-28). Non sappiamo dove il Marghieri abbia trovato le contrarie notizie che adduce nel cit. suo scritto. Cfr. a ogni modo anche Broda, *Le suffr. des femmes*, Henry, *Wom. 's suffr. in Austr.* e Pritchard, *Le mouv. fém.*

³ 1907, *Qualification of women (county a. Borough Councils) Act. 7 Edw. VII ch. 33* per l'Inghilterra e Galles, e *ch. 48* per la Scozia. Naturalmente, ciò che diciamo per l'Inghilterra non può ripetersi *sic et simpliciter* per qualunque altro paese. Per il paese nostro, ad esempio, non si potrebbe non tener conto delle penetranti considerazioni svolte dal Mosca (« Corriere d. sera ») e dal Miceli (« Riv. it. di Sociol. »). Ma un serio avviamento verso una meditata soluzione del problema, si delinea ormai anche da noi, come può rilevarsi dalla diligente esposizione del Brunelli, *Il suff. pol. femmin.* Vedi anche Gallini, *La donna e la legge*.

⁴ Vedi, ad esempio, Dicey, *Letters to a friend*.

litici che, in materia di femminismo, si veggono passare non di rado, di punto in bianco, da un campo all'altro. Basti l'esempio dell'Asquith che, ricevendo il 20 marzo 1908 una commissione di deputati patrocinanti il suffragio femminile, dichiarava il proposito del Governo di non opporsi alla invocata riforma, mentre poi combatteva, nel luglio del 1910, la ragionevolissima proposta Shakleton con argomentazioni piuttosto banali, e anche più di recente assumeva in diverse occasioni un contegno recisamente avverso alle aspirazioni politiche delle donne. Ma tutto ciò non toglie che la questione possa ormai dirsi, in Inghilterra, più che matura ¹, e non andrà guari che il femminismo potrà registrare anche in questo grande paese il successo definitivo che ha saputo conseguire in altre terre dell'Europa settentrionale.

Oltre agli accennati tre punti salienti, è poi quasi certo che il legislatore inglese sarà chiamato prossimamente a risolvere la questione della preferenza da darsi al sistema della maggioranza relativa o a quello dell'assoluta nelle elezioni. Alla legislazione inglese è ignoto, come ognun sa, l'istituto del ballottaggio. E v'ha chi ritiene, non senza fondamento, che ciò sia un bene. L'adozione del sistema della maggioranza relativa senza alcun correttivo, ha peraltro portato in tutte le elezioni a conseguenze che non possono non destare sfavorevolissima impressione. Che risulti vittorioso in una circoscrizione un candidato cui sono toccati poco più di 5000 voti su oltre 17.000 votanti, come è più volte accaduto in Inghilterra, non è certo soddisfacente nè, a dire il vero, troppo serio. Si sarebbe evitato sinora di proposito — a detta dello Jèze ² — di affrontare il problema, per timore che avesse a riaffacciarsi la proposta della rappresentanza proporzionale, tenacemente patrocinata dal Courtney, e considerata, soprattutto in certe sfere, con una specie alquanto singolare di timorosa avver-

¹ Vedi i notevoli articoli del Balfour nella « *Westm. rev.* » del 1906, e di Caroline Michaud nella « *Rev. pol. et parl.* » del 1909 (p. 112), e cfr. ancora il cit. scritto del Broda, pag. 3.

² Cit. cronaca del 1906.

sione. Ma l'inchiesta promossa, or sono quattro anni, dalla Camera dei Comuni sulle applicazioni del principio della rappresentanza proporzionale all'estero ¹, sta perlomeno a dimostrare che il proposito di evitare ogni dibattito in merito a quel principio, è venuto meno; e il partito che attualmente (e certo per non breve tempo) è al potere, sembra frattanto seriamente proclive a farsi iniziatore d'una proposta per l'adozione del ballottaggio nel sistema elettorale inglese ².

19. - Per esaurire questa nostra rassegna, resta che ricordiamo lo stato delle cose in Francia riguardo alla riforma elettorale.

La Francia è stanca dello scrutinio uninominale, ristabilito colla legge del 13 febbraio 1889 dopo un breve e non felice nuovo esperimento dello scrutinio di lista. Ma quest'ultimo sistema ha sempre avuto patrocinatori ferventi e autorevoli, che, ridotti per qualche tempo al silenzio dal ricordo pauroso del boulangismo, hanno ripreso con vigore la loro campagna soprattutto da qualche anno in qua, associando la loro causa a quella dei proporzionalisti, che, fattisi vivi invano con diverse proposte di legge nel 1885, avevano pure accennato a ridestarsi, dopo una lunga inazione, nel 1896 e nel 1898, senza tuttavia incontrare miglior fortuna. Rinnovato da ambe le parti l'attacco nel 1902, i proporzionalisti non trovarono che un sol voto favorevole in seno alla commissione della Camera, mentre le conclusioni della relazione (Ruau, 5 marzo 1902) riuscivano favorevoli all'adozione dello scrutinio di lista puro e semplice. Ma la Camera respinse a maggioranza ragguardevole la proposta.

Nel 1905, invece, si constata che l'abbinamento dei due sistemi ha già guadagnato nettamente il consenso della commissione e di gran parte della Camera. La relazione Buyat (7 aprile 1905) concernente una proposta diretta al ripristina-

¹ Vedi il documento parlamentare (*Reports respect. the applic. ecc.*) citato a proposito della vita politica in Spagna.

² Vedi l'articolo comparso il 20 novembre 1909 nell'ufficioso « Daily Chronicle ».

mento dello scrutinio di lista, conchiude in senso favorevole alla proposta, aggiungendo che potrà essere utilmente integrato il metodo dello scrutinio di lista col sistema della rappresentanza proporzionale. In questo senso si erano, frattanto, già venute moltiplicando le proposte concrete, e le riassumeva e commentava in una dottissima relazione il Benoist ¹, valoroso e operoso proporzionalista dell' ultim' ora ², conchiudendo senz'altro col proporre alla Camera, a nome della commissione del suffraggio universale, di approvare, con qualche modificazione, il disegno di legge elaborato dalla lega francese per la rappresentanza proporzionale. La Camera deliberava, nella seduta del 21 novembre 1905, di inscrivere all'ordine del giorno d'una prossima seduta la questione della riforma elettorale. Ma la legislatura si chiudeva senza che venisse fatto di iniziare la discussione.

Essendo però le elezioni riuscite favorevoli ai candidati che avevano posto la riforma elettorale fra i capisaldi del loro programma, la nuova Camera deliberava, il 2 luglio 1906, il rinvio della relazione Benoist alla nuova commissione del suffraggio universale, che fu tosto eletta (10 luglio), risultandone designato presidente lo stesso Benoist. La Commissione teneva ferma la relazione già presentata dal proprio presidente ³,

¹ Vedi « Journ. officiel, Doc. parl., Chamb., sess. ord. 1905 » pag. 470. La relaz. è stata ristampata in appendice al cit. vol. del Benoist, *Pour la réf. élect.* Per maggiori particolari su quanto è stato esposto e sarà esposto in seguito, vedi Duguít, *Traité*, p. 384 e seg. e *Manuel*, prima ediz. p. 353-368; Esmein, op. cit., 799-804, e gli scritti di Macquart, Ferneuil, Marion, Bonnefoy, Clément, Montessus, Breton, Deschanel, Fouillée e Scelle.

² È noto che il Benoist fu già uno dei più acuti censori della rappresentanza proporzionale. Si veggano le note sue opere: *Organisat. du suffr. univ.* e *Organis. de la démocr.* Egli stesso ora spiega la propria conversione notando che altro è determinare in via puramente teorica la miglior forma, la forma perfetta della rappresentanza politica considerata in sè, ed altro scegliere le modalità di attuazione che meglio corrispondano alle circostanze di fatto, alle pratiche esigenze (vedi la cit. appendice alla *Réforme élect.* pag. 213).

³ Conformemente al disposto dell'art. 18 del regolamento, completato opportunamente il 19 agoste 1903. In seguito, appunto, alle savie misure

ma al disegno di legge proposto nel 1905 ne sostituiva uno nuovo, elaborato dal Flandin, che meglio adattava la rappresentanza proporzionale alle abitudini e alle tendenze peculiari degli elettori francesi. Vicende parlamentari ed incertezze del governo, sempre titubante riguardo all'atteggiamento che gli convenisse meglio assumere in merito alla riforma elettorale, non consentirono che le proposte della commissione, presentate il 22 marzo 1907, fossero iscritte all'ordine del giorno prima del 20 giugno 1909.

Cadeva poco stante il ministero Clémenceau, e il nuovo Presidente del consiglio Briand non si mostrò gran fatto disposto a dilungarsi dalla tattica dilatoria adottata dal suo predecessore. Venuto tuttavia finalmente in discussione, nell'ottobre 1909, il disegno di legge più volte ricordato, egli — nella seduta del 28 — contestò l'opportunità di procedere a una sì grave riforma nell'imminenza delle elezioni generali, e quanto al merito lasciò intendere che il governo intendeva riservarsi l'iniziativa della riforma stessa, dopo aver ascoltato la voce del paese. La discussione si prolungò ancora sino all'8 novembre, apprestando agli studiosi dell'argomento, materia ricchissima e veramente preziosa di esame e di meditazione ¹, e si chiuse con le note deliberazioni formalmente non troppo coerenti, che approvavano, da un lato, in massima, l'adozione dello scrutinio di lista e della rappresentanza proporzionale, ma d'altro canto non consentivano il passaggio all'esame degli articoli del disegno di legge proposto ².

adottate in quella seduta, è stato possibile di riprendere il lavoro fatto nella precedente legislatura, al punto in cui si trovava, senza perder tempo a rifare il cammino già percorso (cfr. Esmein, *Éléments*, pag. 895 in nota).

¹ I discorsi — quasi tutti notevoli per ogni riguardo — pronunciati dai proporzionalisti, sono stati raccolti nel volumetto: *Pour la R. P.*, Paris, Plon, 1910.

² Per l'importanza storica dell'avvenimento, non è inutile fissare esattamente i termini delle votazioni compiute. Si votò sull'art. 1° del disegno di legge, che suonava così: « Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin de liste suivant les règles de la représentation proportionnelle exposées ci-après ». La prima parte, sino alle parole: *scrutin de liste* fu approvata con 379 voti contro 142. La seconda, sino alle parole: *repré-*

Sciolta la Camera, le ultime elezioni confermarono il responso delle precedenti, decretando la vittoria agli amici della riforma elettorale. Il Presidente del consiglio, nelle dichiarazioni esposte il 9 giugno 1910 alla nuova Camera, promise la sollecita presentazione d'un disegno di legge diretto all'adozione dello scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale delle minoranze, e lo presentò difatti il giorno 30 seguente ¹. Nella seduta del 4 luglio la Camera accolse la proposta del deputato Breton, noto avversario vivace della riforma ², di eleggere, per l'esame del progetto, la commissione del suffragio universale col sistema proporzionale anzichè con quello consueto degli uffici, in guisa che vi avessero voce in misura corrispondente alla loro forza numerica, i partigiani dello scrutinio di lista puro e semplice, quelli dello scrutinio uninominale, e quelli del sistema proporzionale. Per quanto la proposta sia sembrata a taluno una nuova manifestazione di propositi dilatori, la Camera procedette senza indugio all'elezione della commissione (12 luglio) che, essendo risultata composta, in maggioranza notevole, di proporzionalisti, sollecitò i propri lavori in modo che la discussione della riforma avrebbe potuto essere affrontata nel corso dell'inverno, se nuove crisi ministeriali non fossero intervenute a ostacolare, per ben due volte a pochi mesi di distanza, il nor-

sensation portionelle, fu approvata con voti 281 contro 235. L'insieme, invece, dell'articolo risultò respinto avendo riportate 225 voti favorevoli e 291 contrari. Non v'ha peraltro sostanziale incoerenza. La maggioranza della Camera non volle che si discutessero subito i termini particolareggiati della riforma elettorale, pur dichiarando di volerla, e di volerla basata sullo scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale.

¹ Il progetto Briand aveva per base il sistema del quoziente, ma lo calcolava dividendo per il numero dei seggi il numero degli elettori iscritti, anzichè quello dei votanti. Con questo punto di partenza, e con l'attribuzione finale dei seggi residui ai candidati più votati, astraendo dalle liste, veniva largamente favorita la maggioranza: ciò che sembra essere l'invincibile preoccupazione di tutti gli uomini di governo in Francia.

² Riguardo a una proposta di riforma elettorale da lui presentata il 10 giugno 1910 per intralciare la via al progetto caldeggiato dai proporzionalisti, vedi il cit. scritto dello Scelle, p. 256 e seguenti.

male andamento dei lavori parlamentari. Tuttavia la discussione riuscì pure finalmente ad avviarsi nell'estate del 1911. Il 22 giugno la Camera respingeva con 341 voti contro 223 un emendamento dell'on. Malavialle tendente a mantenere il sistema di suffragio a semplice maggioranza. Il 3 luglio respingeva un altro emendamento dell'on. Janin diretto a tener fermo lo scrutinio uninominale, ma ne approvava uno dell'on. Dumesnil che stabiliva come base della riforma lo scrutinio di lista « con rappresentanza delle minoranze ». L'adozione del sistema proporzionale vero e proprio sembra pertanto tutt'altro che assicurata, tanto più quando si consideri che la Camera, mentre aveva nell'aprile 1910 deliberato l'adozione del sistema stesso per l'elezione di tutte le grandi commissioni permanenti, e aveva anche applicato il sistema all'elezione della commissione (non permanente) del bilancio, e di quella del suffragio universale, come si è detto, deliberava, nella seduta del 7 luglio 1911, su proposta dell'infaticabile antiproporzionalista Breton, di ritornare al sistema degli uffici per la nomina della commissione del bilancio.

Quale, pertanto, sia per essere l'esito definitivo di siffatte oscillazioni continue, non è dato prevedere. Gli avversari della riforma, o perchè soppraffatti dalla preoccupazione che abbiano a risultarne soverchiamente accresciute le forze dei partiti avversi al vigente regime, o perchè timorosi di veder scosse le proprie posizioni elettorali, si battono con straordinaria tenacia, sfruttando tutte le molteplici risorse offerte da una consumata conoscenza della tattica parlamentare più raffinata. Sono sopravvenute, in ultimo, anche le complicazioni della situazione internazionale a porgere considerevole ausilio ai ricercatori di spediti dilatori.

Certo è peraltro, che una riforma dovrà a breve scadenza essere attuata, perchè è imposta nettamente dall'opinione pubblica. Nè la Camera potrebbe frapporre ancora lungo indugio alla discussione degli altri minori progetti di legge già maturati, sulle garanzie del segreto e della libertà del voto e della sincerità delle operazioni elettorali e contro la corruzione, che rispondono pure a riconosciute esigenze im-

prescindibili, e che si trovano sospesi in attesa di poter essere coordinati colle disposizioni della principale riforma.

La Francia avrà dunque quanto prima un nuovo e bene elaborato regime elettorale. E l'esperimento che se ne farà in questo grande paese, così largamente maturo alla vita politica, sarà la miglior pietra di paragone delle norme prescelte, e fornirà agli studiosi ricchissima messe di preziosi ammaestramenti.

20. - Così abbiám visto ormai quasi tutti gli Stati civili dare opera, nel primo decennio di questo secolo, alla rielaborazione, più o meno radicale, dei propri istituti rappresentativi, studiandosi di meglio adattarli alle esigenze dei tempi nuovi. In questo egregio concerto di fervide ed efficaci operosità innovatrici, manca — quasi sola — la voce della patria nostra.

L'Italia, dopo il grande sforzo compiuto or sono ormai quasi trent'anni per allargare i confini del suffragio e liquidare con un accenno poco meno che ironico il momentoso problema della rappresentanza delle minoranze, non ha più trovato un fuggevole scatto di energia, se non per disfare in parte ciò che aveva fatto: per ripristinare, cioè, nel 1891, il collegio uninominale — che fu atto di saviezza ¹ — senza però curarsi menomamente di correggerne i gravi e riconosciuti difetti — che fu dimostrazione singolare d'incoscienza e d'impreparazione.

D'allora in poi, nel magnifico dramma delle lotte di pensiero e d'azione che il mondo moderno ha veduto svolgersi attorno alla colonna vertebrale, per dir così, della vita politica, l'Italia ha figurato poco più o poco meno che come comparsa. Contentandosi di pochi timidi e slegati ritocchi alla propria antiquata e sgangherata legislazione elettorale, essa non ha saputo neppur compiere la fatica modesta di sistemarli in un nuovo testo unico, non è riuscita nemmeno a risolvere l'infinitesimale problema dell'attuazione dell'art. 46

¹ Vedi il nostro scritto: *Coll. uninom. o scrut. di lista?*

del testo vigente, ed ha preferito adagiarsi in un vergognoso stato permanente di disconoscimento della legge, piuttosto che smuovere anche soltanto con un soffio la morta gora che accoglie e ammantava la sua infingardaggine ¹.

Si è detto e ripetuto a sazietà, per legittimare codesto inaudito indifferentismo, che di riforme politiche, nel nostro paese, non è il caso di occuparsi, perchè non se ne sente affatto il bisogno. Nessun impulso in codesto senso viene al governo dalla popolazione, e gli studiosi stessi del diritto pubblico e della scienza politica mostrano di aver quasi a vile un argomento cui non rivolgono che ben raramente, e appena di sfuggita, l'attenzione.

E invero, il fatto dell'invincibile torpore del pensiero italiano in argomento di revisione degli istituti politici fondamentali, è stato confermato più e più volte da indiscutibili testimonianze dell'esperienza. Ne ha offerto, anche negli ultimissimi tempi, un esempio oltremodo eloquente il tentativo, miseramente abortito, dei socialisti di far vibrare l'anima delle masse sventolando la bandiera — salutata altrove con grande entusiasmo — del suffragio universale. Il 9 maggio 1910 il comitato centrale socialista pro suffragio universale deliberava d'intensificare l'agitazione in paese, e invitava il gruppo parlamentare a presentare sollecitamente un disegno di legge apposito. La direzione del partito a sua volta, aveva già indicato come tema principale dei discorsi da pronunciarsi nei comizi del primo maggio, il suffragio universale. Ma dell'agitazione in paese e della presentazione del disegno di legge nessuno si è accorto. E quanto ai discorsi, è accaduto che in diversi centri l'oratore ha dimenticato affatto il tema indicato dalla direzione del partito; in alcuni altri ne ha fatto cenno nel pubblico invito al comizio, col soddisfacente risultato di vederlo andar deserto; in altri ancora ha fatto osservare, fra le generali approvazioni, non essere co-

¹ Per maggiori particolari, vedi le nostre rassegne della vita costituzionale italiana pubblicate nei vol. II e IV del « Jahrb. d. öff. R. ».

desta la riforma più interessante e desiderabile; e finalmente in altri non molti, ha svolto coscienziosamente il tema fra la disattenzione e l'indifferenza di tutto quanto l'uditorio. Conclusione: il suffragio universale che dovrebbe essere — come è stato ed è altrove — una delle più ardenti aspirazioni del popolo, non interessa seriamente, in Italia, che due sole persone: l'on. Mirabelli e il prof. Salvemini.

Senonchè, codesto argomento dell'indifferenza nostra generale per quanto concerne i termini essenziali della vita politica, non ha affatto l'importanza decisiva che si pretende comunemente di attribuirgli. Ammoniva già l'Orlando sin dal 1883 che l'inesistenza di agitazioni dirette a conseguire riforme del regime elettorale non può davvero essere interpretata senz'altro, a beneficio del regime vigente, come indizio di generale soddisfazione; tanto meno poi in un paese come il nostro, dove l'apatia, l'indifferenza del popolo per la cosa pubblica in genere è tale e tanta, che a voler prendere per fondamento esclusivo di una riforma qualsiasi il voto popolare, si cadrebbe in quella pericolosa inerzia che è la rovina degli Stati. Se — conchiudeva egregiamente l'Orlando — l'indifferentismo politico potesse in Italia essere una ragione sufficiente per credere che una data legge non sia desiderata nè utile, potrebbe dirsi che il potere politico in Italia sia un organo sovrabbondante¹. Verità, questa, che non è certo invecchiata in poco più che un quarto di secolo, per quanto altri possa forse essere indotto a illudersi e a illudere considerando e segnalando le frequenti agitazioni che si destano — per vivere tristamente la vita d'un giorno — a proposito di questa o di quella legge, di questa o di quella quistione, concernenti sempre meschini interessi particolari o ancor più meschine faccenduole municipali. Di siffatte miserie è intessuta ormai tutta quanta o pressochè tutta la nostra vita pubblica; e chi all'ambiente si adatti e ne tragga norma al proprio operare, non è degno del titolo di uomo di Stato. Ben

¹ Vedi cit *Rif. elett.* pag. 136-138.

altrimenti disegnava pur ieri Vittorio Scialoja ¹, coi vigorosi tratti che rivelano la mano maestra, il compito e il potere dell'illuminato legislatore!

Bene, pertanto, ha operato l'on. Luzzatti ridestandoci dall'annoso sonno colla presentazione di un disegno di legge ispirato a coraggiosi propositi di largo rinnovamento. A lui dobbiamo, in sostanza, d'essere usciti dalla morta gora, e di veder circolare nuove correnti di feconda attività nel fiacco organismo della nostra vita politica.

Poco monta che le vicende parlamentari abbiano travolto l'uomo e le sue proposte, determinando l'elaborazione del nuovo progetto testè presentato dall'on. Giolitti. Non gli uomini sono essenziali, nè le misure affacciate in questo senso o in quello. Essenziale è il risveglio del pensiero, energicamente stimolato all'opera feconda: il risveglio della volontà di vivere rifiorita nelle midolla del nostro spirito pubblico. Dopo lunghi anni di mortifero abbandono, siamo finalmente richiamati a un conclusivo dibattito in merito alle correggibili mende delle fondamentali nostre istituzioni politiche; e qualunque sia per esserne l'esito, ognuno di noi sente ormai che lo Stato italiano deve a sè stesso, alle proprie tradizioni, al proprio decoro, di mostrarsi una buona volta capace d'una vigorosa, d'una esemplare opera di rinnovamento.

Come possano tracciarsene gli estremi, seguendo i migliori dettami della scienza e dell'esperienza, verremo appunto esaminando nel corso ulteriore di questo nostro studio. E qui ci piace, frattanto, esprimere ancora l'augurio che un argomento di tanta importanza per l'avvenire del paese non sia abbandonato alle semplici esercitazioni, non sempre pure nè troppo illuminate, del pensiero prettamente politico. Non si può, certo, pretendere che rifaccia senza posa i propri passi una repubblica di studiosi che seppe già dare alla letteratura dell'argomento opere quasi esaurienti come quelle

¹ Nel poderoso scritto su *l'arbitrio del legisl. nella form. del dirposit.*

del Palma, del Padelletti, del Genala, dell'Orlando, per non citare che i classici. Ma mentre i pensatori più cospicui non sdegnano, in altri paesi, di dare il proprio contributo prezioso all'opera di ricostituzione degli istituti politici fondamentali, sarebbe strano davvero che proprio in Italia soltanto, i maggiori Maestri si chiudessero, per esclusivismo metodico eccessivo o per incontrollato senso di sazietà, in un ostinato silenzio che saprebbe d'abdicazione. E da siffatte abdicazioni non derivò mai ombra di bene, come la storia insegna, alla scienza nè alla vita.

CAPITOLO SECONDO.

Rappresentanza ed elettorato nella dottrina recentissima.

1. - In nessuna materia, forse, più che in quella contemplata nelle pagine che stiamo per scrivere, si rivela meglio accentuato il contrasto fra la teoria e la pratica: contrasto che indusse, come abbiám visto, un valoroso pensatore quale il Benoist ad abbandonare il principio, da lui pure così sapientemente elaborato, della rappresentanza degli interessi (così detta rappresentanza *organica*) per convertirsi al patrocinio della pura rappresentanza proporzionale: contrasto che persuase il Saripolos, dopo aver dedicato al patrocinio della rappresentanza proporzionale nelle elezioni politiche l'opera più ragguardevole e più meditata che la letteratura dell'argomento possegga, a limitare, in conclusione, le sue proposte all'applicazione del sistema, quasi in via d'esperimento, alle elezioni amministrative ¹. Singolarissima deviazione questa, sia detto di volo, quando si rifletta che i principii che presiedono alla costituzione delle assemblee locali, poco o nulla hanno a che vedere con quelli cui ha da essere informata la costituzione delle assemblee politiche, tantochè si danno, in dottrina, scrittori assolutamente contrari all'ammissibilità della rappresentanza proporzionale riguardo a queste ultime assemblee, e appieno favorevoli invece riguardo a quelle ², e si danno,

¹ *La démocr. et l'élect. proport.*, pag. 852.

² L'Esmein, per esempio, avversario recisissimo, come abbiám visto, della rappresentanza proporzionale quanto alle elezioni politiche, ne reputa conveniente e benefica l'applicazione alle amministrative (*Éléments*, pag. 297). Anch'egli, però, cade in una singolare contraddizione quando definisce come « *solution élégante et scientifique du problème par la méthode expérimentale* », quella (fatta balenare dal Briand nelle sue dichiarazioni del 28 lu-

in pratica, paesi che pur avendo respinto ogni applicazione del sistema stesso alle elezioni politiche, lo hanno invece adottato di buon grado per le amministrative ¹.

Gli è che appunto, come si è detto, in fatto di problemi elettorali, riesce sommamente difficile armonizzare le conclusioni cui ci si trova addossati dalla logica intrinseca dei principii professati, con quelle che risultano imposte dalla logica non meno imperiosa, per quanto spesso balzana, dei fatti, delle circostanze. E dai contrasti che nel nostro pensiero si rinnovano senza posa fra i due ordini di dati in elaborazione, escono spesso contraffatte e sconciate le sistemazioni apparentemente meglio elaborate e più salde.

Pure errerebbe fuor di dubbio in modo deplorabile e irreparabile così chi credesse di poter pervenire, nella materia in discorso, a un qualsiasi risultato soddisfacente avendo esclusivo riguardo alle esigenze logiche del teorico ragionamento, come chi presumesse di poter costruire un valutabile sistema di norme in base ai semplici suggerimenti della pratica, senza l'indispensabile sussidio d'una salda ossatura di ben meditati e ben connessi principii.

Giacchè l'antinomia fra dottrina e pratica, per quanto frequentemente si affacci, e appaia talvolta addirittura irriducibile, non è altro, in sostanza — come bene osserva e dimostra in più luoghi l'Orlando — se non una rivelazione di errori di metodo nella elaborazione teorica, seppure non faccia mani-

glio 1906) di fare l'« apprentissage » del sistema nelle elezioni amministrative (ibid. pag. 803). Chi, come l'Esmein, crede d'aver dimostrato che la rappresentanza proporzionale è inapplicabile alle elezioni politiche per fondamentali ragioni di massima che non sussistono quando si tratta di elezioni amministrative, non può davvero considerare come concludenti (anzi, deve qualificare senz'altro come non pertinenti e quindi affatto insignificanti) le esperienze che in questo campo si facciano avendo in vista una eventuale estensione del sistema all'altro campo.

¹ Tanto abbiám visto essere accaduto, ad esempio, in Baviera. E nello stesso senso si potrebbe pur ricordare come, in dottrina e in pratica, sia stata e sia, da non pochi scrittori e in non poche legislazioni, ammessa la partecipazione della donna alla vita pubblica nel campo amministrativo e non nel politico.

festa — ben s'intende — qualche palmare incongruenza nell'atteggiarsi della pratica, qualche accidentale dissesto destinato a scomparire per ineluttabili necessità emergenti dalle sopravvenienti esigenze imperiose della pratica stessa.

La scienza, diceva ora è poco Giorgio Arcoleo in una delle più gagliarde e suggestive sue opere ¹, manca ai suoi fini se non è in piena armonia colla vita; e Guido Padelletti aveva pur dichiarato, sin dal 1870, proprio nell'azzingersi a formulare i principii direttivi in materia di elezioni politiche, altro non essere la teoria se non l'insieme di principii dedotti scientificamente da un esame diligente dei fatti, delle loro vicende, delle loro collisioni ².

Così intesa, la teoria sta alla pratica come il canale all'acqua corrente: adattato alla natura di essa, conformato con sapiente riguardo alle leggi che ne governano il movimento, e per ciò e con ciò capace di dominarla, di regolarne il corso, d'indirizzarlo ai fini predisposti da una sapiente avvedutezza moderatrice.

Ben conscio di questo altissimo ufficio della dottrina, il Saripolos ha posto a fondamento della ricordata sua poderosa trattazione, la forte ossatura d'una meditata e approfondita teoria della rappresentanza ³, vagliando al lume di essa i risultati dell'esame dei fatti, e i termini delle proposte formulate coll'intento d'imprimere una diversa e nuova direzione al corso dei fatti medesimi. Su questa via, per quanto irta di gravissime difficoltà, è giuocoforza seguirlo, se non si vuol fare opera vana, se non si vuole brancolare nel buio. Ogni qualsivoglia proposta di riforma delle istituzioni elettorali ha sempre per fondamento, cosciente o incosciente, una data concezione dell'istituto della rappresentanza. Val meglio — non occorre dimostrarlo — che

¹ *Forme vecchie, idee nuove.*

² Vedi il mirabile saggio: *Teoria delle elezioni politiche*, pag. 132.

³ Op. cit. pag. 486-622. Un eccellente riassunto delle idee svolte dal Saripolos è stato dato da Achille Mestre nella « *Revue générale du droit* » ecc. 1899. Tanto eccellente, che accade spesso di riscontrare citazioni evidenti, per quanto non confessate, dell'opera del Saripolos, *d'après Mestre*.

sia cosciente. E per ciò su questo punto fermeremo, prima di procedere oltre, la nostra attenzione.

2. - Con squisito senso della sana economia del lavoro scientifico, Luigi Rossi censura, in un suo lucidissimo scritto, la mania assai diffusa fra gli scrittori tedeschi, di ricostruire ad ogni tratto, quando pure si dedicano a singoli studi monografici, poco meno che l'intero sistema del diritto pubblico ¹. Quanto mai desiderosi di sottrarci alla giustissima censura, non ci rifaremo qui a chiarire, per la centesima volta, il fondamentale concetto moderno della rappresentanza politica, nè a dimostrare che i diritti politici propriamente detti non sono diritti naturali dell'uomo o manifestazioni frammentarie della sovranità. La statuizione scientifica di questi principii è ormai compiuta definitivamente anche in Italia, e neppure occorre ricordare le opere, troppo note, dei Maestri che l'hanno assodata ², emancipando la letteratura nostra dell'annoso assoggettamento a dottrine importate di fuori, e mal conciliabili coi dati positivi del nostro diritto nazionale ³.

A noi corre soltanto l'obbligo, stando nei limiti dell'assunto propostoci, di chiarire la posizione che intendiamo assumere nel dissidio sorto in seno alla dottrina moderna fra i

¹ Cfr. *L'immunità dei deputati*, pag. 7.

² Riteniamo d'aver dato una rassegna abbastanza completa della recente nostra letteratura di diritto pubblico nel cit. scritto comparso nel « Jahrbuch d. öff. Rechts », Vol. II. Vedi ora anche la notevole monografia del Raggi, *Elettor. ed eleggibil. nel Comune*.

³ Questo era particolarmente, a parer nostro, il lato debole dell'indirizzo prevalso fra noi sinchè la dottrina nostra fu pedissequa della francese. Mentre non bene si valuta, invece, quest'ultima, quando non si tien conto dei principii di diritto positivo che ne costituiscono l'imprescindibile substrato. Un'opera, per esempio, come quella del Duguit (cit. manuale, segnatamente nella seconda ediz.) condotta, dove occorre, rigorosamente sulle tracce dei testi giuridici, dovrebbe indurre certi critici troppo dommatici della letteratura francese a utili riflessioni sulla relativa consistenza delle dottrine ch'essi prediligono e cui sono troppo disposti ad attribuire valore universale. I pericoli che alla nostra scienza possono derivare da certi atteggiamenti desunti, per reazione contro l'influenza francese, dal pensiero germanico, sono stati egregiamente messi in luce dall'Arcoleo in più luoghi del suo *Diritto costituzionale*.

pensatori che nella rappresentanza politica scorgono un tal quale grado di rispondenza intrinseca e continuativa fra elettori ed eletti, e quelli che considerano come esaurito nell'atto dell'elezione ogni rapporto, riuscendo in ultimo ad eliminare dalla configurazione di codesto atto e del risultato che ne emerge, ogni idea di rappresentanza; e così ancora fra quelli che concepiscono l'elettorato come vero e proprio diritto soggettivo dell'elettore, e quelli che lo concepiscono invece come semplice riflesso del diritto obbiettivo, o come genuina pubblica funzione.

Prendere posizione fra queste opposte vedute che dominano la materia che ci occupa, è un dovere impostoci dallo stato attuale della dottrina, e dalle imprescindibili esigenze d'una scientifica trattazione della materia stessa.

3. - È noto ed è estremamente istruttivo l'annoso e, per certi riguardi, singolare dissidio delineatosi, sugli accennati punti, fra due giganti del pensiero giuspubblicistico tedesco, il Laband e il compianto Jellinek.

Già nella prima edizione dell'opera sua capitale il Laband osservava che i deputati al Reichstag sono qualificati impropriamente come rappresentanti dalla costituzione, poichè essa stessa statuisce che non sono vincolati a istruzioni dei loro elettori. Ciò che, letteralmente, si riferisce agli elettori dei singoli collegi, ma ha sostanzialmente ben più larga portata, poichè i deputati non sono neppur vincolati alle istruzioni dell'intero popolo, non potendo esso darne in alcun modo, in quanto non è soggetto giuridico. Al popolo, o meglio alla somma di tutti gli elettori, è conferita una giuridica cooperazione alla vita statuale dell'Impero, che consiste nel compiere l'atto necessario per la formazione del Reichstag. Ma è anti-giuridica la concezione che il popolo, mediante il Reichstag come propria rappresentanza, partecipi continuamente agli affari statuali. La partecipazione alla determinazione di volontà dell'impero cessa coll'atto dell'elezione. Il Reichstag è rappresentante del popolo nello stesso senso che l'imperatore. La considerazione storico-filosofico-politica può mettere in vista il fatto che mediante il Reichstag si manifesta la coscienza



del popolo, ma giuridicamente null'altro può constatarsi se non la partecipazione dei cittadini forniti di certi requisiti, alla formazione di esso. I deputati sono pienamente indipendenti nell'esercizio delle loro funzioni, non devono (in senso giuridico) renderne conto agli elettori, non sono giuridicamente responsabili ¹.

Questa delineazione dell'istituto della rappresentanza politica ricompare nei medesimi termini nelle successive edizioni. Nell'ultima, recentissima (1911), troviamo, anzi, aggiunto un breve periodo formulato per dare il dovuto rilievo alla circostanza che le attribuzioni del Reichstag, derivanti direttamente dalla costituzione e non dalla volontà degli elettori, spettano all'assemblea stessa in tutta la loro pienezza, anche quando essa si trovi in aperto contrasto cogli umori dominanti nel popolo ².

4. - Ciò posto, come si ha da concepire l'elettorato?

Si direbbe che qualche lieve incertezza ancora perdurasse in proposito nella mente del Laband quando scriveva, nella prima edizione ³, che le disposizioni destinate a guarentire l'esercizio del diritto elettorale servono *molto meno* allo scopo di proteggere *il diritto subbiettivo del singolo elettore, benchè anche ciò venga parzialmente in considerazione* (obwohl auch dies theilweise mit in Betracht kommt), che a guarentire che un organo importante come il Reichstag sia veramente formato secondo i principii costituzionali concernenti la sua composizione. L'obbietto che vuole esser protetto mediante queste disposizioni è quindi *in prima linea*, non il diritto elettorale del singolo, ma l'organizzazione costituzionale dell'impero, il diritto elettorale generale, come elemento costitutivo di essa, come istituzione obbiettiva del diritto costituzionale.

Ma nelle edizioni successive risulta eliminata quasi ogni traccia, ogni parvenza di oscillazione del pensiero. La quarta edizione (pag. 306-308) contiene ancora parte del riferito pe-

¹ *D. Staatsr. d. deutsch. R.*, vol. I p. 502-5.

² Vol. I p. 297.

³ Vol. I p. 547-548.

riodo, ma vi si trova sostituita colla parola « interesse » l'espressione « diritto subbiettivo ». E subito segue l'esplicito chiarimento, affermandosi che il diritto elettorale non è un diritto subbiettivo fondato sull'interesse individuale, ma semplicemente un riflesso del diritto costituzionale. Elemento dello stato costituzionale è un organo mediante il quale hanno da manifestarsi le vedute, le tendenze, i bisogni esistenti in seno al popolo. Per ciò l'organo è costituito in modo che i singoli, date certe condizioni, hanno la possibilità di partecipare alla sua formazione. Ma quinci non nasce alcun diritto subbiettivo individualmente improntato, come non nasce dalle disposizioni che sanciscono la pubblicità delle udienze giudiziarie o la facoltà di ricorrere in appello. Il diritto elettorale è una posizione (*Zustand*) in cui l'elettore si trova per riflesso del diritto obbiettivo. Egli non può accamparla come *jus quaesitum*, non può farne oggetto di trattative private, non può pretendere che siano rimossi gli ostacoli derivanti da altri suoi impegni all'esercizio dell'attribuzione nascente da essa. E se anche ad intieri gruppi di elettori fosse impedito da sopravvenuti ostacoli d'ordine naturale l'accesso alle urne, essi non potrebbero dirsi menomati nel loro diritto nè potrebbero chiedere di essere ulteriormente ammessi a votare.

Ciò nonostante, un punto oscuro rimaneva ancor per chi, guardando alla compagine logica dell'intero trattato, avesse tenuto a mente il contenuto del § 16 dedicato all'esame dei diritti dei cittadini. Quivi era detto, ancora nella quarta edizione (pag. 139), che il diritto di cittadinanza constava di un triplice contenuto: diritto alla protezione all'estero, diritto alla protezione all'interno, e *diritto alla partecipazione alla vita costituzionale dello Stato*. E più oltre (pag. 143) si chiariva come quest'ultima pretesa, benchè non emergente dalla natura e dal concetto dello Stato stesso, fosse però una conseguenza della forma, così detta, di Stato costituzionale assunta dall'Impero; e aggiungevasi che la cittadinanza era il presupposto essenziale, il fondamento proprio di siffatti *diritti*, chiamati diritti politici secondo la terminologia francese.

Or come potevano conciliarsi queste proposizioni, accennanti

in termini espliciti al riconoscimento d'un diritto elettorale subbiettivo (analogamente a quanto affermavasi riguardo al duplice diritto alla protezione), col reciso disconoscimento accampato di poi, come abbiám visto, nel § 34 ? Come poteva negarsi all'elettorato la qualifica di diritto, quando si sosteneva, confutando l'opinione contraria del Seydel, che codesta qualifica spettava alla pretesa alla protezione, per quanto fosse essa pure un riflesso del corrispondente dovere dello Stato ¹?

La contraddizione appariva manifesta, e sorgeva imprescindibile la necessità di eliminarla.

A ciò provvede, infatti, il forte e operosissimo scrittore, dapprima nelle più recenti edizioni del suo manuale minore, e poi, anche meglio, nell'ultima edizione del trattato. Nel manuale, infatti, il contenuto del diritto di cittadinanza si trova ultimamente ridotto alla sola pretesa di protezione all'interno e all'estero, e in nota si osserva che la partecipazione alla vita costituzionale dell'Impero sta da sè, perchè *quand'anche si scorga in essa un diritto subbiettivo*, non spetta a ogni modo a tutti i cittadini in quanto tali ². Quindi il rinvio al § 12 dove è riprodotta la esplicita negazione del carattere di diritto subbiettivo dell'elettorato ³. Nella quinta edizione del trattato, poi, è del pari limitato alla pretesa di protezione il diritto di cittadinanza ⁴, e riguardo alla partecipazione alla vita costituzionale si dichiara esplicitamente che i pretesi diritti politici « non sono diritti subbiettivi verso lo Stato, ma elementi strutturali della costituzione dello Stato stesso: riflessi dell'ordinamento obbiettivo del diritto pubblico, che di per sè vengono a mutarsi colla mutazione di esso: *funzioni* che determinate classi di cittadini sono chiamate a compiere » ⁵.

¹ In nota a pag. 139.

² Pag. 43 della quarta e della quinta edizione del *Deutsch. Reichsstaatsr.*

³ Ibid. pag. 72-73 della IV e 74-75 della V edizione.

⁴ Pag. 152.

⁵ Pag. 157.

Così anche la precisa e decisiva parola è finalmente pronunciata ¹: si tratta di funzione anzichè di diritto; ed è proprio questo il punto di vista imposto dalla coerenza logica colla dottrina svolta nel § 34 dove, assumendosi direttamente in particolare esame l'elettorato, si ripete quanto era stato detto nell'edizione precedente, e fra le altre cose si pone daccapo in rilievo il sostanziale consentimento dello Jellinek (nonostante la peculiarità di certe sue concezioni e formulazioni) in quanto egli pure considera l'elezione come una *funzione* statuale che non può avere per subbietto il singolo come tale ².

5. - Questa la costruzione, robustamente logica ormai da capo a fondo, dell'insigne caposcuola, che ha trascinato al proprio seguito una schiera considerevole di aderenti, così in Germania come all'estero ³. Le resistenze da parte di scrittori militanti in ordini *toto coelo* diversi d'indirizzi, di scuole, di metodi, non sono naturalmente mancate, ma non possono avere una speciale portata nei riguardi delle dottrine in esame, appunto perchè derivano da integrali divergenze di vedute che abbracciano tutto quanto il sistema del diritto pubblico. Non si potrebbe, pertanto, tenerne conto, senza cadere in quel vizio di trattazione che bene fu posto in rilievo, come si è detto, dal Rossi, e che dichiarammo di voler evitare.

Significantissimo, e da prendersi in considerazione affatto speciale, è invece il dissenso dello Jellinek, in quanto si ri-

¹ La parola non compariva se non incidentalmente nella IV ediz. (p. 144), e non era ripetuta nel paragrafo dedicato al diretto esame della natura dell'elettorato.

² In nota a pag. 331. Identicamente a pag. 307 della IV edizione.

³ Anche in Italia la concezione del Laband trovò quasi subito accoglienza incondizionata presso scrittori cospicui. Basti a farne fede il brano seguente d'uno scritto dello **Scolari** (*Voto e squitt. nelle elez. polit.*, pag. 624) pubblicato nel 1878: « L'elettore mediante il suo suffragio non nomina un rappresentante di sè stesso o di chi altri si voglia, ma solamente *prende parte a costituire uno degli organi speciali col cui mezzo lo Stato adempie determinate funzioni* ».

ferisce proprio al punto singolo, e tanto poco promana da fondamentali divergenze di sistemi, da non escludere, come abbiám visto, a detta dello stesso Laband, una sostanziale coincidenza di vedute. Fermiamoci adunque ad analizzare i termini del dibattito.

Dice lo Jellinek che se davvero nessun legame giuridico intercedesse tra popolo e Parlamento, se esclusivamente la volontà delle Camere fosse, in senso giuridico, volontà del popolo, si dovrebbe conchiudere che aveva ragione Rousseau di asserire non essere gli inglesi liberi che nel momento dell'elezione, trovandosi subito dopo ridotti in condizione di schiavi: che ha ragione il Rieker di qualificare come una specie di oligarchia l'assemblea rappresentativa particolarmente negli Stati democratici. Ma queste conclusioni stanno a dimostrare che codesta maniera di trattazione giuridica del problema non può fornire, in sostanza, se non una caricatura della realtà. Essa riesce a disconoscere il punto più importante di tutto il sistema rappresentativo, o perlomeno ad asserire che costesto punto è estraneo al campo giuridico, che il giuridico formalismo non è affatto in grado di comprenderlo. Così però divengono giuridicamente inafferrabili in modo assoluto i grandi mutamenti compiuti nella costituzione degli Stati moderni mediante le variazioni del diritto elettorale, le grandi lotte che si combattono per la democratizzazione del diritto medesimo, per la rappresentanza delle minoranze, e via dicendo. Esse peraltro non concernono soltanto la partecipazione all'atto elettivo, ma la conquista d'influenza statutale per mezzo dell'eletto. E questo non è puramente un interesse di fatto, bensì un interesse giuridico.

Se in una democrazia diretta si verifica il trapasso al regime rappresentativo, il singolo cittadino non cessa perciò di essere organo statutale, membro attivo dello Stato. Soltanto la sua competenza è ridotta alla partecipazione alla formazione di un altro organo, che costituzionalmente è investito di diritti che prima spettavano alla comunità. La rappresentanza così formata è organo di volontà del popolo. Lo stesso rapporto sussiste precisamente anche nella monarchia costi-

tuzionale. Anche in questa forma di Stato il popolo, considerato complessivamente, è divenuto organo statuale che ha nella volontà del parlamento la volontà sua propria.

Popolo e parlamento sono pertanto una giuridica unità. Per mezzo del parlamento, il popolo è organizzato in senso giuridico. Così si chiarisce il significato giuridico della massima che il deputato è rappresentante di tutto il popolo. Ciò significa giuridicamente che egli è membro di un collegio la volontà del quale è volontà del popolo; che pertanto la volontà sua è da considerare esclusivamente come elemento concorrente alla formazione della volontà del popolo, non come volontà di un gruppo del popolo stesso.

Riassumendo: nello Stato con costituzione rappresentativa, il popolo (o più precisamente quella parte di esso cui costituzionalmente spetta l'esercizio di funzioni statuali), come elemento statuale unitario, è in pari tempo membro attivo dello Stato, organo collegiale di esso. Esercita parte delle proprie funzioni direttamente, e parte per mezzo di una deputazione che, come organo suo, è organo statuale secondario. Come organo primario il popolo agisce direttamente nell'atto dell'elezione, col quale si procura i propri rappresentanti. E in codesto momento esso non è un organo puro e semplice di creazione, del quale si consumi la funzione e il diritto colla nomina dei deputati, come accade nel caso dell'elezione del pontefice, che non genera alcun vincolo speciale fra elettori ed eletto, ma disgiunge completamente questo da quelli, e sopra essi lo eleva. L'elezione politica dà luogo invece a un legame permanente fra il rappresentante e l'insieme del popolo, cioè ad un rapporto d'organo ad organo, che, per sua natura, non può essere se non un rapporto giuridico. Quindi la permanente e normale dipendenza politica dell'eletto dagli elettori, che deve essere affatto ignorata, come giuridicamente irrilevante, dalla teoria prevalente.

La potenza, giuridicamente non calcolabile, ma politicamente tanto efficace della pubblica opinione, sta ad assicurare che l'eletto sia subordinato sempre all'effettivo controllo degli elettori, pur non essendo tenuto a render conto ad essi. E si

aggiungono istituzioni giuridiche, come la durata della legislatura, lo scioglimento delle assemblee elettive, le modalità e l'estensione del diritto elettorale, ad assodare il carattere della rappresentanza popolare come organo di volontà del popolo.

Tutto ciò non è stato afferrato sinora dalla dottrina giuspubblicistica, che disgiungendo la rappresentanza dai rappresentati, ha lasciato in certo modo librarsi nell'aria la rappresentanza popolare, e si è ridotta a considerare come affatto identica, riguardo al carattere della rappresentanza stessa, la portata di qualsivoglia sistemazione del diritto elettorale, essendo il processo di formazione della rappresentanza addirittura indifferente per la determinazione della natura sua. Rappresentanti del popolo sarebbero, identicamente, i membri della Camera alta designati dalla Corona, e i deputati dell'assemblea popolare eletti a suffragio universale.

Colla dottrina qui esposta, che stringe popolo e rappresentanza in organica unità, si scorge invece chiaramente che il popolo, come organo statuale, assume ben diverso aspetto quando gli sono destinati rappresentanti dalla Corona, e quando esso esclusivamente li elegge; quando procede all'elezione col sistema diretto o coll'indiretto, con quello delle classi distinte o dei gruppi d'interessi, o con quello del suffragio universale e uguale; quando l'elezione segue a semplice maggioranza, o è praticato il principio della rappresentanza proporzionale.

Nello Stato rappresentativo l'organizzazione del popolo per la designazione dei suoi rappresentanti è una parte dell'organizzazione stessa dello Stato. E le concezioni d'un appello del governo agli elettori, d'una decisione dagli elettori medesimi pronunciata su questioni di principio, hanno un senso non soltanto politico ma puranco giuridico. Il popolo manifesta, dato il caso, per mezzo dell'elezione, una determinata veduta, che consegue validità giuridica per il tramite del suo organo secondario. La facoltà di sciogliere la Camera elettiva è uno dei diritti più importanti del governo negli Stati costituzionali rappresentativi. Se il diritto pubblico, come accade stando nei termini della teoria dominante, non è in

grado di riconoscere nelle giuridiche disposizioni costituzionali in materia, un significato che vada oltre alla nuda constatazione della loro esistenza, è lecito domandarsi qual valore abbia per la giuridica conoscenza una siffatta trattazione, in sostanza semplicemente statistica, di problemi così rilevanti ¹.

6. - Nella dottrina tanto sapientemente tratteggiata negli esposti termini dal compianto Maestro dell'Università di Heidelberg, parrebbe che un largo posto dovesse esser fatto all'individuale manifestazione di volontà dell'elettore: che in essa dovesse scorgersi il nocciuolo del contenuto del diritto elettorale attivo inteso come diritto pubblico subbiiettivo.

Così, tuttavia, non è. Colla ben nota distinzione fra la pretesa al riconoscimento della qualità o posizione di organo, e la concreta attività stessa di organo, egli riesce a restringere il diritto subbiiettivo dell'elettore a quella semplice pretesa, configurando la formulazione del voto come adempimento d'una pubblica funzione.

Quando — dice egli — il diritto stabilisce quali persone hanno da manifestare la volontà dello Stato o da partecipare alla formazione di essa, i precetti che concernono codesta materia sono dettati eminentemente nell'interesse dello Stato, e ogni riferimento all'interesse individuale sembra a prima vista escluso, altrimenti la proposizione di per sè evidente che gli organi dello Stato esistono per lo Stato, dovrebbe convertirsi in una proposizione opposta. Da questo punto di vista, sembra esclusa la possibilità di ogni pretesa alla partecipazione allo Stato, impossibile giuridicamente l'esistenza dei diritti politici, e ridotto a un semplice riflesso del diritto obbiiettivo quanto, in questa materia, appare come diritto individuale. Il singolo che compie funzioni statuali, non ha diritti ma competenze. Eleggere è una funzione statuale, e il singolo che vi partecipa non agisce come individualità autonoma, bensì come organo dello Stato. Il suo atto non è esercizio di un diritto

¹ Vedi *Allgem. Staatsl.* 1900, pag. 532-539. Pagine riprodotte senza modificazioni nella seconda edizione (1905), pag. 567-575.

subbiettivo, come tale non è quello del giudice che vota in un collegio giudicante.

Tuttavia, un più attento esame dei diritti politici reca in luce un particolare carattere di essi che implica conclusioni alquanto diverse.

Quando lo Stato conferisce diritti politici all'individuo, esso ne allarga la capacità di agire. Lo qualifica come capace di concorrere alla formazione della volontà statuale, senza però imporglielo. L'adempimento della pubblica funzione in questo caso non è guarentito se non quando il rendersi attivo nel comune interesse soddisfa contemporaneamente un interesse individuale. L'istituzione parlamentare, in particolar modo, è sorta negli Stati costituzionali rappresentativi del continente per procurare agli interessi individuali in mille guise contrastanti, un organo che concili in una ideale unità questi interessi, e così divenga l'espressione giuridica dell'interesse comune. Si tenga conto inoltre del più alto grado di considerazione sociale che tocca in sorte all'individuo partecipante allo Stato, e si dovrà conchiudere che nel rendersi attivo per il pubblico interesse è implicito un profondo interesse individuale.

Quinci la possibilità giuridica della pretesa alla qualità di organo; pretesa che non può però mai esser diretta all'esercizio di determinate funzioni che si compiono sempre esclusivamente nell'interesse statuale e per ciò non possono avere per soggetto che lo Stato: bensì al riconoscimento della qualità d'organo, dal quale poi deriva *ipso iure* l'ammissione all'esercizio delle funzioni disciplinate dal diritto obbiettivo.

Il diritto elettorale attivo non consiste pertanto affatto — seppure ciò possa sembrar paradossale — nel diritto di eleggere. Eleggere significa, in senso giuspubblicistico, nominare un organo dello Stato; e soggetto di siffatto diritto di nomina non può essere che lo Stato stesso. L'elettore, nell'atto della elezione, è organo parziario, è funzionario pubblico: la sua volontà è elemento della formazione di un atto di volontà statuale. Nessuna pretesa fondata sull'interesse individuale può egli adunque accampare in codesto momento.

Ma si radica invece nell'interesse individuale la pretesa al riconoscimento della sua qualità di elettore, che importa la pretesa all'iscrizione nella lista e all'ammissione alle operazioni elettorali, e inoltre l'omissione di ogni azione statutale che ostacoli la possibilità di recare ad effetto la misura, voluta dalla legge, della partecipazione del singolo alla formazione dell'organo.

Il comune interesse interviene però qui nella misura medesima che l'interesse individuale, ma con diverso obbietto. Il singolo vuole che sia riconosciuta la sua qualità di avente diritto a partecipare all'elezione, lo Stato vuole che l'elezione segua conforme alle regole di diritto che esigono la regolare elezione per opera degli aventi diritto. La pretesa individuale non va oltre la prestazione della garanzia della possibilità giuridica — non della possibilità di fatto — dell'elezione. Se la partecipazione ad essa è ostacolata o resa impossibile da altri impegni o da forza maggiore, ciò non tange i doveri statuali verso gli elettori.

Può solo sorgere questione, nel caso che un dovere statutale impedisca la partecipazione medesima, trattandosi allora di decidere in quale rapporto stia il diritto elettorale con codesto dovere. La decisione dovrà pronunciarsi nel senso che il dovere va innanzi al diritto. È certo interesse dello Stato che le elezioni siano compiute dal maggior numero possibile degli aventi diritto, ma l'esercizio dell'elettorato attivo è considerato dal diritto vigente come un diritto, e pertanto deve cedere di fronte a doveri statuali se non è disposto altrimenti in modo esplicito ¹.

7. - Non sembreranno troppo lunghe, e, tanto meno, superflue queste citazioni, quando si consideri che dai termini delle esposte concezioni del Laband e dello Jellinek (non sempre

¹ Vedi *System d. subjekt. öff. R.* prima ediz. pag. 129-136, 151-156 (senza variazioni nella seconda ediz. pag. 136-143, 159-164, salvo qualche nota di cui terremo conto in seguito), e *Allgem. Staatsleh.* pag. 380-383, 513-514 della prima ediz. e 407-410, 547-548 della seconda, con qualche aggiunta di cui pure sarà tenuto conto in seguito.

esattamente e compiutamente riferite dagli studiosi che ebbero ad occuparsene) il dibattito non è più uscito, in sostanza, per quanto ai delicati argomenti in questione siano state dedicate, in questi ultimi anni, indagini copiose e non di rado pregevolissime ¹.

E non è senza significato, come vedremo, il fatto che gli stessi due Maestri, nonostante le penetranti osservazioni critiche scambiatesi, e le non poche altre ad essi pervenute per diverse vie, siano rimasti quasi assolutamente immobili nelle rispettive posizioni, mostrandosi poco meno che inaccessibili agli altrui rilievi.

8. - Alle vivaci e taglienti censure dirette dallo Jellinek contro la concezione rigida, formalistica, scolastica della rappresentanza, il Laband non si è curato mai di rispondere. Anzi, in un suo scritto recente ², pure riconoscendo nei termini più ampi ed espliciti che soltanto mediante la rappresentanza popolare riesce possibile la riassunzione e utilizzazione per il comune interesse statale di tutte le forze del popolo, e che in questo senso il Reichstag ha conferito alla federazione germanica una energia vitale che senz'esso le sarebbe venuta meno, egli ripete e accentua i termini della propria dottrina, segnalando l'importanza che per l'influenza del Reichstag ha avuto il prolungamento della legislatura da tre a cinque anni, sancito dalla legge del 19 marzo 1888 ³. Certo — osserva egli — la finzione che il Reichstag rifletta in sè il popolo e ne esprima nettamente le vedute e tendenze politiche dominanti, diviene tanto più arbitraria quanto più distanti sono i periodi elettorali, perchè è maggiore la possibilità e, date certe condizioni, la probabilità stessa che

¹ Per una diligente rassegna delle indagini intorno alla natura del diritto elettorale, vedi A. Ferracciu, *Ancora sulla nat. giurid. dell'elettorato*.

² Cit. *Geschichtl. Entwickl. d. Reichsverfass.* pag. 22-23. Vedi anche la trattazione nella *Kultur d. Gegenw.*, pag. 310-11.

³ In quanto — sono parole del Laband — la maggioranza vittoriosa nelle elezioni ha potuto tanto meglio sfruttare senza riguardi la propria vittoria, quanto era più lontano il pericolo di doverla riaffermare con una nuova lotta elettorale.

quelle vedute si siano mutate. Ma si tratta d'una idea fondata sull'ottimismo dottrinario della teoria costituzionale. Risponda essa o no alla realtà, è senza portata per il diritto pubblico positivo. Il Reichstag non deriva le proprie facoltà dalla volontà degli elettori, ma direttamente dalla costituzione e dalle leggi: e perciò gli spettano in tutta la loro estensione se anche esso si trova in pieno contrasto colle tendenze dominanti nel popolo ¹. Il Reichstag è un organo costituzionale autonomo dell'Impero, che, per la cresciuta indipendenza emergente dal prolungamento della legislatura, ha sul governo cui è necessaria la sua cooperazione tanto maggiore influenza, in quanto codesta cooperazione risulta per lungo tempo stabilmente orientata in un determinato senso.

La riaffermazione della dottrina fatta oggetto degli strali dello Jellinek, non potrebbe essere più netta ed energica. Unico frutto degli eloquenti attacchi dell'avversario sembra essere il riferito rilievo concernente l'origine popolare dell'energia vitale conferita dal Reichstag alla compagine dell'Impero. E forse deriva ancora dal medesimo attrito d'idee un'aggiunta assai significativa che riscontriamo nella ultima edizione così del manuale come del trattato, in merito alla viziosa distribuzione della rappresentanza nell'Impero stesso: distribuzione che si viene realizzando in modo sempre meno rispondente alle direttive della costituzione e della legge elettorale.

Dallo spirito e dalla storia della costituzione emerge che al suffragio fu nettamente impresso il carattere dell'*eguaglianza*. In relazione a codesto principio, la legge elettorale del 12 aprile 1849 (§§ 7 e 8) sulla quale fu modellata fedelmente quella del 1869 (§ 5), assume come base della distribuzione della rappresentanza la cifra di 100.000 abitanti per collegio ². Ma l'aumento oltremodo ineguale della popolazione nei diversi

¹ Osservazione ripetuta ora, come abbiám visto, anche nel trattato.

² Vedi Meyer, op. cit. pag. 241, 567 e 569, Anschütz, *Deutsch. Staatsr.* nell'encicl. di Holtzendorff-Kohler, pag. 552, e Hartmann, *Ein neu. Wahlverfahren.*

centri, e i considerevolissimi spostamenti degli abitanti da centro a centro, hanno fatto sì che da gran tempo sussistono fra i collegi elettorali dell'Impero differenze enormi riguardo alla entità della popolazione, e per conseguenza il suffragio non può davvero più qualificarsi come eguale.

Di questo fatto importantissimo il Laband non si era mai curato di far cenno nelle precedenti edizioni delle sue opere capitali. Ora, invece, trova opportuno di fermarsi a constatare il divario esistente fra i presupposti del diritto e la realtà delle cose, e dice esplicitamente che, nei riguardi del diritto elettorale e della rappresentanza degli interessi, si è sostituita alla eguaglianza prevista dalla costituzione e dalla legge del 1869 una grande ineguaglianza, in quanto la popolazione delle città e delle circoscrizioni industriali è rappresentata, proporzionalmente, in modo troppo scarso, e quella delle circoscrizioni rurali in modo eccessivo, tantochè un elettore, in qualcuna di queste circoscrizioni meno popolate, dispone d'un voto che pesa da dieci a venti volte quanto quello d'un elettore di Amburgo o di Berlino, risultandone infirmato il principio dell'eguaglianza del suffragio ¹.

Con questo rilievo il Laband ha mosso, come ognuno intende, un piccolo passo verso quella valutazione del momento sociale della rappresentanza, cui la dottrina era con tanta insistenza richiamata dallo Jellinek. Ma il modestissimo passo sfiora appena il limitare dell'abisso che separa le concezioni dei due grandi pensatori.

9. - Quanto, poi, alla natura dell'elettorato, non risulta che al Laband abbia dato pensiero menomamente la precisa, stringente, vittoriosa confutazione dovuta allo Jellinek ² — e spesso, poi, ripetuta da altri — degli argomenti da lui addotti

¹ Vedi p. 72-73 del manuale, e 319 del trattato, edizioni ultime. È notevole la mancanza del rilievo anche nella IV ediz. del manuale, che pure ha la data recente del 1907.

² Vedi *System*, pag. 130 della prima, e 137 della seconda ediz., e nota 1 a pag. 160 di quest'ultima. E *Allgem. Staatsl.* pag. 382 della prima e 409 della seconda edizione.

per dimostrare che si tratta d'un semplice riflesso del diritto obbiettivo. Uno solo degli appunti mossigli, lo ha scosso. Non sfuggì allo Jellinek la contraddizione, da noi già esposta in queste pagine, fra quanto il Laband scriveva occupandosi direttamente dell'elettorato, e quanto lasciava intendere discorrendone in via indiretta a proposito del diritto di cittadinanza. La contraddizione, censurata dallo Jellinek come palese e consaputa, ma tuttavia non eliminata ¹, è scomparsa ora, come abbiám visto, nelle nuove edizioni accuratamente rivedute dal Laband; ma l'eliminazione si è realizzata nel senso d'una riconferma sempre più rigida e marcata del punto di vista fondamentale che costituiva la radice del dissenso.

In merito, poi, alla particolare dottrina dello Jellinek, il Laband si limita a una condanna sommaria, formulata in un fuggevole cenno ² che possiamo riassumere in poche parole. Respinge con un semplice punto esclamativo la designazione dello Stato come soggetto del diritto di eleggere, e quanto al diritto al riconoscimento della qualità di elettore, osserva in primo luogo che codesto diritto sussiste genericamente riguardo a tutti i diritti subbiettivi in quanto sussiste per tutti la protezione giuridica, e in secondo luogo che, negandosi l'esistenza d'un diritto elettorale subbiettivo, non si concepisce come possa poi accamparsi il diritto al riconoscimento di un *non diritto*.

10. - Contro queste censure lo Jellinek — più sicuro e stringente egli pure nell'attacco che non nella difesa — non trova gran che da opporre. Fa carico al Laband di avergli fatto dire che l'ammissione all'elezione deriva dal diritto di eleggere mentre egli la fa derivare dal riconoscimento della qualità di elettore (*Allg. Staatsl.* seconda ediz. loc. cit.), e osserva che il Laband non dovrebbe trovar paradossale la

¹ *System*, nota 1 a pag. 130 ediz. I: « in schroffem, von ihm selbst bemerkten, aber nicht behobenen Widerspruch.... ».

² In nota a pag. 307 ediz. IV e 331 ediz. V del trattato. Anche nel manuale egli condanna la stessa dottrina, qualificandola come « graue Theorie » (in nota a pag. 74 dell'ultima edizione).

sua asserzione che il diritto elettorale non consiste nel diritto di eleggere, quando dalle dottrine da lui sostenute emerge pure che il diritto di libertà del pensiero non consiste nel diritto di pensare ciò che si vuole (*ibidem*), e il diritto di libertà industriale non consiste nel diritto di esercitare un'industria (*System*, seconda ediz. nota cit.).

Si duole poi che il Laband non si curi di contrapporre alla sua concezione dei diritti pubblici subbiettivi (presupposto della concezione dell'elettorato) una teoria diversa, come pur dovrebbe, per poterne criticare legittimamente l'applicazione al singolo questionato caso ¹, e attacca con molto spirito la dottrina del *riflesso*, osservando che i riflessi non si possono comprare nè vendere (mentre il mercimonio del voto è un reato contemplato dalla legge), non è possibile intorno ad essi un dibattito in giudizio, nè può per mezzo di essi formarsi un organo dello Stato.

Ma se le difese sono abili, e ancor più abili gli attacchi, non resta meno integra la sostanza delle censure del Laband. Non guadagna consistenza un diritto al riconoscimento d'una qualità che non può aver valore per il singolo quando dalla positiva efficienza di essa è eliminato ogni contenuto di spettanza individuale; nè esula il dubbio che manchi al riconoscimento stesso ogni carattere proprio, atto a differenziarlo dalle semplici applicazioni indistinte del generico principio della tutela giuridica.

11. - Pervenuti a questo punto, non crediamo di dover indugiare a lungo nell'esame di altre dottrine, di altri particolari punti di vista. Un accurato esame della moderna letteratura ci ha fatti persuasi, come abbiamo già detto, che l'esposto pensiero dei due insigni Maestri non ha potuto essere sostanzialmente superato. Le correzioni tentate, or di questa or di quella, delle due dottrine, hanno sempre per base — salvo qualche speciale orientamento che a suo luogo ricorderemo — i rilievi critici segnalati nelle pagine che precedono,

¹ L'osservazione, già formulata nell'*Allg. Staatsl.*, è ripetuta nella seconda ediz. del *System*, in nota a pag. 161.

e anche le migliori nuove formulazioni dottrinali affacciate, constano in sostanza di elementi trascelti con sottile accorgimento dalle teorie medesime, e sapientemente ridotti in armonica compagine ¹.

Nel ridurci, pertanto, soprattutto all'analisi e alla valutazione delle idee professate dal Laband e dallo Jellinek, ci conforta il maturato convincimento che non saremo per trascurare alcun valutabile elemento della moderna elaborazione scientifica dei problemi che ci occupano.

12. - Riguardo all'istituto della rappresentanza, ci si affaccia come addirittura inattaccabile la posizione concettuale assunta da Laband. Superata ormai definitivamente l'idea del mandato ² che, come dice benissimo il Rossi, in diritto pubblico si potrebbe chiamare un travisamento della terminologia ³, esula dall'idea della rappresentanza ogni apprezzabile contenuto giuridico, svanisce ogni differenza — sempre, s'intende in senso giuridico — fra l'assemblea elettiva e il capo dello Stato o la assemblea non elettiva. Una rappresentanza che non implichi alcuna responsabilità, sancita da norme giuridiche, del rappresentante a guarentigia del corretto adempimento delle sue funzioni rappresentative, non si concepisce giuridicamente. La proposizione, contenuta in tutte le costituzioni moderne, che designa l'eletto come rappresentante del-

¹ Cfr. le cit. rassegne del Saripolos e del Ferracciu. Vedi particolarmente: O. Mayer, *Dr. admin. allem.* Vol. I pag. 139-140, 142-143, 145, 152; Duguit, *L'État*, II, pag. 114-233, e *Traité*, pag. 298 e 314-320; Michoud, *Théor. de la personnalité*, Vol. I pag. 147-50 e 287 e seg. e vol. II p. 93 e seg.; Barthélémy, *Théor. royalistes*; Moreau, *Vote obligatoire; Régime parlement.* pag. 248 e seguenti, e *Précis de dr. const.* pag. 165 e seg., Solazzi, *Lib. giur. individ.* p. 113; Dantsch. V. Kollesberg, *Pol. R. der Unterth.* pag. 101. Aggiungi: Turri, *L'astensionismo*, Quiri, *Vote obligat.*, Cuciniello, *Legge elett. pol.* pag. 109-142.

² Esprime un'opinione quasi affatto isolata in dottrina il Forti quando scrive che il concetto del mandato imperativo, per quanto non ammesso dalla maggior parte delle costituzioni e degli scrittori, non è poi quella eresia costituzionale che si è per gran tempo creduto (*Appunti sul diritto di voto*, pag. 17).

³ Luigi Rossi, *Principii fondam. della rappresent.* pag. 181.

l'intera nazione, non ha e non può avere che un senso negativo: significa, cioè, che esso non rappresenta i propri elettori; ma è priva di qualsivoglia significato giuridico positivo, perchè manca nel sistema del diritto pubblico ogni presidio rivolto ad assodare, a precisare a concretare comunque codesto preteso carattere rappresentativo dell'eletto.

Dire che si tratta d'un rapporto generico di rappresentanza, d'una rappresentanza *sui generis*, come dice il Raggi ¹, significa passare accanto al problema, calandosi il cappello sugli occhi per non vederlo. È la solita scappatoia cui si ricorre quando si vuole cacciare a ogni costo nel sistema del diritto qualche elemento metagiuridico della realtà. Anche la guerra si vuol far passare come sanzione *sui generis* del diritto internazionale, figurando d'ignorare o di non ricordare che la sanzione è, per natura sua propria indeclinabile, una misura *istituzionalmente preordinata* a presidio di una norma giuridica.

Nè si salva l'idea del rapporto generico di rappresentanza osservando che si ha rappresentanza in senso giuridico semprechè una persona agisca esercitando diritti altrui o nell'interesse d'altri cui quell'agire giuridico si riferisca ². L'assemblea elettiva è ente partecipante alla legislazione. Gli elettori non hanno alcun diritto a partecipare alla legislazione ³, nè ad essi può comunque essere giuridicamente riferito l'agire del legislatore. La legislazione si compie — diciamo pure così, per quanto sia anche questa una formula estremamente vaga e priva di portata giuridica — nell'interesse dell'intera nazione ⁴, ma l'atto legislativo non può neppure ad essa essere

¹ Op. cit. pag. 14.

² Ibid. pag. 13. Cfr Duguit, *Traité*, pag. 335 e Presutti, *Istituz.* Vol. I pag. 117 in nota.

³ Dice benissimo il Saripolos, (pag. 587) che il corpo elettorale « n'a pas l'ombre d'un droit législatif; comment pourrait-il dès lors être représenté dans l'œuvre législative? » Cfr. Anche Saleilles in *Rev. du dr. publ.* 1898, p. 226, e Mestre, *Fondem jurid.*, pag. 10 e 16-17.

⁴ Per ciò il Rossi (pag. 128) dice che con l'idea di rappresentanza nazionale si vuole escludere la rappresentanza, non solo del collegio, ma altresì dell'insieme dei collegi, la rappresentanza del corpo elettorale dello Stato.

riferito se non da chi ritenga che (forse per diritto naturale?) sia essa investita del diritto di legiferare.

Chi non si appaghi di codeste nebulose e floscie generalità, chi ritenga coll'Orlando, che il diritto esige precisione di lineamenti, nitidezza di contorni ¹, non potrà sottrarsi alla conclusione che — basandosi sulla dottrina del Laband e dell'Orlando stesso ² — il Saripolos, più diffusamente e poderosamente di ogni altro scrittore ha fermato e illustrato: che, cioè, la così detta rappresentanza politica non è affatto rappresentanza in senso giuridico. L'elezione è una semplice modalità di designazione d'individui cui il diritto obbiettivo assegna una determinata sfera di competenza autonoma. Che si adotti codesta modalità piuttosto che quella del concorso, della nomina regia, della cooptazione e metti pure della estrazione a sorte, non fa differenza dal punto di vista giuridico. Come è vero e indubitabile che, siano i giudici nominati dal capo dello Stato o designati dall'elezione popolare, il carattere dell'autorità giudiziaria non muta menomamente dal punto di vista giuridico, nè assume nel secondo caso un qualsiasi colorito rappresentativo, così è vero che l'indole giuridica dell'assemblea legislativa non è menomamente determinata dal modo della sua formazione: modo che, dal punto di vista giuridico, ha una portata puramente formale e non può dar luogo al nascimento di rapporti, per quanto generici, non previsti nè disciplinati dal diritto.

Dai luminosi rilievi formulati dal Rossi ³ risulta inoppugnabilmente che nei termini del concetto giuridico proprio di rappresentanza non può farsi rientrare la rappresentanza politica, e se codesti termini si allargano sino a poterla comprendere, ci si trova di fronte a un concetto *appena tecnico*, e si smarrisce ogni carattere specifico della rappresentanza parlamentare, poichè un siffatto concetto estremamente generico ammette che il rappresentante possa essere nominato anche

¹ *Crit. tecn. per la ricostr. del dir. pubbl.*, pag. 9 dell'estratto.

² Vedi il classico studio dell'Orlando: *Fondem. de la représ. pol.*

³ *Op. cit.* pag. 182-184.

da persone affatto estranee al rappresentato, secondo che si ritenga meglio tutelato l'interesse politico e sociale con la nomina diretta o con altri metodi di formazione. Per ciò appunto, e proprio in questo senso, la presunzione legale di rappresentanza per il Senato deve parificarsi, come nota ancora il Rossi ¹, a quella riconosciuta per la Cámara ². Ha pienamente ragione, pertanto, il Laband di asserire che il Reichstag è rappresentante del popolo nello stesso senso che l'imperatore ³.

13. - Come e perchè e in qual senso si possa e si debba oltrepassare questa rigida cerchia d'una esatta, impeccabile, incontrovertibile visione giuridica, vedremo fra poco. Ma certo la via d'uscita non è quella battuta dallo Jellinek e dal Raggi che fedelmente lo segue.

Nessuno che abbia in mente le assennatissime proposizioni più volte formulate dallo stesso Jellinek in merito all'obbietto proprio della scienza giuridica, al carattere specifico del suo metodo d'indagine, all'illegittimità della infiltrazione nel suo tecnicismo di elementi spettanti ad altre discipline sociali ⁴, può sottrarsi a un senso vero e proprio di stupore leggendo le acerbe frasi ch'egli avventa contro la trattazione giuridica genuina dell'argomento della rappresentanza politica, e gli argomenti affatto metagiuridici che infiorano la trattazione sua propria.

Quale interesse può mai avere per la dommatica giuridica il fatto che da talune sue conclusioni, risultanti dall'esame corretto di quel lato solo della realtà che la riguarda, il Rousseau o il Rieker possano ricavare deduzioni più o meno sor-

¹ Ibid. pag. 228.

² Il Raggi (p. 13-14) che ha mutuato dal Rossi (pag. 181) gli elementi costitutivi del concetto generico di rappresentanza, non ha poi tenuto conto dei successivi rilievi critici che riducono, in sostanza, a zero il valore costruttivo di quel concetto.

³ Vedi anche Anschütz, nell'enciclop. di Holtzendorff-Kohler, pag. 551 e 579-80.

⁴ Vedi specialmente *Allg. Staatsl.* pag. 130-133, e *Syst.*, prime pagine del cap. III.

prendenti di indole politica? Che cosa significa l'accusa che per ciò le si muove di fornire una caricatura della realtà? Forsechè il suo compito consiste nel tradurre nei propri termini tutta quanta la realtà, o non piuttosto la sola realtà giuridica ¹? O rientra forse comunque in questo speciale aspetto della realtà l'impressione politica di Tizio che l'elettore non sia più libero dopo aver votato, o l'impressione non meno politica di Caio che l'assemblea rappresentativa somigli a un'oligarchia?

E a qual mai raziocinio o criterio scientifico può raccomandarsi la pretesa che la dommatica giuridica si occupi della dipendenza politica dell'eletto dagli elettori, e prenda in considerazione, perchè politicamente rilevante, la potenza della pubblica opinione, abbenchè sia giuridicamente non calcolabile, a detta dello stesso Jellinek, e, ad esser più precisi, addirittura estranea alla sfera della realtà giuridica?

E perchè ha da essere *statistica* la constatazione che al governo è data dal diritto obbiettivo la facoltà di sciogliere l'assemblea elettiva quando reputi di non poter più collaborare utilmente con essa, e invece ha da essere scientifica la dottrina dall'appello al popolo? Attribuire portata giuridica a questa dottrina che non è, evidentemente, se non un detrito di vedute d'ordine politico schietto, significa porre la massima che il governo ha il *dovere giuridico* di rassegnare le dimissioni quando la Camera sciolta esca vittoriosa dal cimento elettorale. Conclusione, questa, che ha un fondamento assai più statistico che non scientifico, se non vogliano ignorarsi le più solenni testimonianze della recentissima storia d'Italia e di Germania ².

¹ Dimenticando questa esigenza fondamentale della dommatica giuridica lo Jellinek cade nell'errore frequentemente commesso dal Duguit, che si crede autorizzato a respingere le teorie giuridiche quando non le trova adeguate ai fatti (vedi, p. e. *Traité* pag: 299, 341 e 345). Ma qual mai consistenza scientifica può avere la pretesa che le teorie *giuridiche* siano adeguate ai fatti *non giuridici*?

² Ultimamente si era persino creduto, in seguito all'atteggiamento assunto dal cancelliere v. Bülow nel novembre 1908, di poter segnalare l'av-

Nè diverso è il valore delle considerazioni recate in campo dallo Jellinek nel costruire la propria teoria della rappresentanza, contrapposta a quella così poco felicemente confutata. Qui si procede per via di affermazioni apodittiche e di rilievi che appartengono a qualsivoglia ordine d'indagini fuorchè all'ordine giuridico.

La conquista d'influenza statuale cui per ipotesi l'elettore vuol riuscire per mezzo dell'eletto, ha da essere — non si sa perchè nè come — un interesse giuridico.

L'assemblea elettiva ha da considerarsi come organo di volontà del popolo benchè l'elezione non spetti al popolo ma ad una parte soltanto di esso, e gli spetti a ogni modo non come ente a sè stante in senso giuridico (organizzato in senso giuridico il popolo non è, a detta dello Jellinek, se non per mezzo del parlamento, non dunque mentre procede alla formazione di esso), bensì come organo dello Stato.

Nel trapasso dal sistema della democrazia diretta a quello rappresentativo si deve scorgere soltanto una variazione di competenza dell'organo statale medesimo, intitolato a costituirsi un proprio organo volitivo; mentre per l'appunto il sistema misto che vediamo in azione in quella Svizzera cui lo Jellinek pensava fuor di dubbio accennando alla democrazia diretta, presenta — come nota acutamente il Duguit ¹ — un dato di fatto giuridico intraducibile nei termini di codesta concezione.

L'elezione del pontefice ha da essere qualcosa d'intrinsecamente diverso, in senso giuridico, dall'elezione del deputato, perchè disgiunge l'eletto dagli elettori e sopra essi lo eleva. Come se altrettanto non accadesse riguardo al deputato, in forza delle molteplici ragioni così bene esposte dal Rossi ²

vento del parlamentarismo in Germania (vedi Tambaro, *La transform. des pouv. en Allem.*). Ma i fatti successivi non hanno tardato a smentire trionfalmente la singolare ipotesi (Vedi Montanus, *Vie polit. à l'étranger*).

¹ *L'État*, II, pag. 231-233. Cf. anche Nézard, in *Rev. du dr. publ.* 1906.

² Op. cit. pag. 181.

che per ciò ha potuto persino accennare esplicitamente alla *superiorità imperativa* del rappresentante sul rappresentato!

Nè si fa davvero un sol passo di più, ostinandosi a ripetere che il rapporto d'organo ad organo non può essere, per natura sua, se non un rapporto giuridico ¹.

Fra un organo di creazione e l'organo creato non v'ha necessariamente rapporto giuridico: ricordiamo ancora l'esempio del giudice eletto dal popolo; e dire che nell'elezione politica il popolo non è semplice organo di creazione perchè in questo caso il rapporto d'organo ad organo si traduce in un legame permanente d'ordine giuridico, è formulare una tautologia manifesta ². Carattere differenziale giuridico del caso in discorso rispetto al caso del pontefice, è il predisposto nuovo esperimento dell'elezione a scadenza fissa. Ma questo fatto — importantissimo fuor di dubbio — non è significante, dal punto di vista giuridico, se non quanto alla posizione costituzionale, per sè considerata, dell'eletto. Quanto ai rapporti suoi cogli elettori, alla natura intrinseca dell'elezione, al carattere essenziale (in senso tecnico) del risultato che ne emerge, esso non ha e non può avere alcuna qualsivoglia portata giuridica ³. Bene lo ha veduto il Raggi, che, accennando a codesto fatto, parla di un permanente rapporto di efficace *influenza politica* che si determina *fuori dell'orbita giuridica* ⁴. E non meno bene Maurizio Hauriou, che, pur constatando come dalla periodicità delle elezioni e dal desiderio dei deputati di essere rieletti nasca, di fatto, un adattamento dell'autonomia dei deputati stessi a quella degli elettori, sicchè il regime rap-

¹ Sulla singolare contraddizione fra questa pretesa di voler imprimere carattere giuridico al rapporto in discorso, e quanto invece, a proposito degli organi statuali, lo Jellinek scrive nel *System* (ediz. II pag. 193-194), vedi Kelsen, *Hauptprobl d. Staatsr.* pag. 483-484.

² Duguit, loc. cit. pag. 205 e seguenti.

³ Vedi Michoud, *Personn. morale*, I, 288 nota 1. E del resto, lo stesso Jellinek lo riconosce in termini chiarissimi nel *System*, dove parifica la situazione giuridica dei presidenti di Francia e degli Stati Uniti rispetto agli elettori, a quella del pontefice rispetto ai cardinali (pag. 148 n. 3 prima ediz).

⁴ Op. cit. pag. 9-10.

presentativo appare quale equilibrio di due autonomie, non esita ciò nonpertanto a riconoscere che il mandato elettivo non contiene vera rappresentanza, in quanto l'eletto vota nell'assemblea cui appartiene secondo la propria coscienza, e i voti suoi non impegnano gli elettori, sicchè questi nessun potere gli hanno trasmesso, nulla gli hanno delegato, ma si sono semplicemente scelto un padrone temporaneo ¹.

14. - Coll'insigne pensatore dell'Università di Tolosa siamo ben lieti di trovarci perfettamente d'accordo su questo punto. È affatto inutile, a parer nostro, andare penosamente indagando se nel campo del diritto privato esistano istituti o concetti che, più o meno aggiustati (e, in sostanza, deformati) si acconcino a un tal quale riavvicinamento alla figura della così detta rappresentanza politica. Il diritto pubblico è quello che è, nè si potrà mai averne una trattazione conformata alle scientifiche esigenze della dommatica giuridica se non si provvederà a coglierne e sistemarne i puri lineamenti formali, senza affannarsi a perscrutare una pretesa sostanza intima che è poi quasi sempre il semplice riflesso di dati di fatto sociologici o di meditazioni filosofiche; e tanto meno a correr dietro alle analogie, sia pure nel campo del diritto ², per trovare il verso di far apparire giuridico ciò che giuridico non è.

La rappresentanza parlamentare si chiama così perchè fu,

¹ Vedi *Princ. de dr. publ.*, pag. 442. Cfr. anche Dandurand, *Mand. impérat.* pag. 169, e Rieker, *Mod. Volksvertret.* pag. 48-49.

² Ciò non vuol dire che di taluni, e diciam pure parecchi, concetti giuridici generali non si possa e non si debba far tesoro per la sistemazione del diritto pubblico, per la *costruzione* de' suoi istituti. In questo senso, anzi, ci piacerebbe di veder svolti ed illustrati più ampiamente i cenni interessantissimi esposti dall'Arangio Ruiz nello studio eccellente *intorno alla rappresentanza di diritto pubblico*. Ma il pericolo sta nell'esagerazione di un metodo che può facilmente condurre, o a sconcicare le figure costruite dalla dommatica giuridica per piegarle ad amplessi spurii cui ripugnano, o ad inventare di sana pianta i dati della giuridicità quando e dove non esistono e non possono esistere. Contro la caccia alle *sterili analogie* protesta anche il Romano *Dir. pubb. subbiet.* pag. 154.

a' suoi tempi, vera rappresentanza in senso giuridico ¹. Ma il diritto moderno è intervenuto con esplicite disposizioni a cancellare codesto carattere ², eliminando ogni rapporto istituzionale fra elettori ed eletti.

Questa trasformazione è stata compiuta, ben s'intende, dal diritto esclusivamente *nel campo proprio*, e cioè senza punto alterare l'impronta rappresentativa *prettamente politica* delle assemblee elettive. Dove, pertanto, la tessitura istituzionale non poggia sul sicuro fondamento di esplicite norme di diritto positivo, ma si adagia sui mobili e metagiuridici elementi della convinzione popolare e della consuetudine, la trasformazione non ha potuto compiersi, o si è compiuta soltanto in via di puro fatto, senza incardinarsi nel sistema del diritto. E qui la teoria giuridica naturalmente naufraga; ma non naufraga per intrinseca insufficienza, bensì perchè è recata fuori della sede sua propria, in un ambiente che non soggiace alla precisa disciplina della logica giuridica.

Interessantissime, per questo riguardo, sono le vicende dell'opinione pubblica e della dottrina in Inghilterra ³, dove, sino alla metà, circa, del secolo XVIII fu in pieno vigore il principio più strettamente intenso della rappresentanza, a tal segno da determinare il rifiuto d'approvazione delle proposte di nuovi aggravi perchè non si erano presentate in tempo utile per poterle vagliare nelle riunioni elettorali. L'opposto principio dell'autonomia assoluta della Camera dei Comuni venne poi, via via, elaborandosi, soprattutto in seguito al divieto della pubblicazione dei dibattiti parlamentari e dei nomi dei

¹ Persico F. *Rappr. pol. e ammin.*, p. 183. Saripolos, op. cit. pag. 97 e seguenti, Viollet, *Hist. d. instit. polit.*, Vol. III p. 187 e seguenti, Desjardins, *Liberté polit.* pag. 61-62, Tecklenburg, *Entwickl. d. Wahlr.* p. 24-26 e 33, Esmein, *Hist. du dr. fr.* pag. 500 e seguenti, Dandurand, *Mandat impératif*, pag. 21-60, Mestre, *Fondem. jurid.* pag. 10-11. Contra, vedi Perassi, *Parlam. medioev.*, e cfr. la recens. dello Schneider. Vedi inoltre lo stesso Dandurand, pag. 174-75.

² Cfr. Hauriou, op. cit. pag. 438.

³ Sui singolari atteggiamenti della dottrina pubblicistica inglese, vedi Vacchelli, *Conc. giur. d. dir. pol.* pag. 23.

votanti, e ai successivi prolungamenti della legislatura; e parve definitivamente assodato nella prima metà del secolo XIX e sino al penultimo decennio di esso. Ma le grandi riforme elettorali, chiamando a partecipare alla vita politica le masse imbevute d'idee democratiche, preparavano la riscossa dell'antico principio; e segnatamente dopo la riforma del 1884-85 lo vediamo restituito in pieno vigore. La proposizione che la Camera, riguardo a determinati obbietti, non ha avuto mandato dagli elettori, ricompare a ogni tratto come argomento decisivo nei pubblici dibattiti; l'appello al popolo torna a figurare come principio costituzionale assiomatico ¹, non solo nei discorsi degli uomini politici, ma benanche nella letteratura tecnica; e l'idea stessa del mandato delle singole circoscrizioni ai rispettivi deputati riacquista considerevole credito ².

Saremmo curiosi di sapere a che si ridurrebbe una scienza del *diritto* pubblico che si proponesse di rispecchiare nei proprii termini siffatte oscillazioni! Qui — ripetiamo — la logica giuridica non può essere che un fuor di luogo; e se mal risponde a chi l'invoca non è già essa in difetto, sibbene è in errore chi pretende di assegnarle compiti che non le spettano.

Le teorie giuridiche sono costruite in base ai precetti del diritto, e di questi soltanto possono e debbono tener conto. E come non è pensabile che alla costruzione giuridica si presti un tessuto istituzionale imperfetto qual'è (con buona pace dei feticisti della consuetudine) il regime politico inglese ³, come

¹ A questo punto di vista si riannoda la pratica delle immediate dimissioni del Gabinetto in seguito all'esito sfavorevole delle elezioni, senza aspettare un voto parlamentare.

² Vedi Hatschek, *Engl. Staatsr.*, Vol. I, pag. 238-249; Nake, *Verhältn. d. Volkes zu sein. Vertret.*, pag. 12-13; Sidgwick, *Elem. o. polit.*, pag. 528, Dicey, *Introduct.* pag. 40-44 e 66-72; Esmein, *Élém.*, pag. 80-89 e 377; Marriott, *Sec. Chamb.*; Arangio Ruiz, *Quest. constit. inglese*.

³ Gli inglesi stessi mostrano di essere stanchi della radicale imperfezione delle loro politiche istituzioni, che è tornata in luce in modo così disastroso nel recente conflitto costituzionale, acuendo il disagio resosi già sensibile assai in altre circostanze (cfr. Millet, *Crise anglaise*). Gli elogi che il Ribot prodigava alla costituzione inglese, notando che in essa « ce qu' il y

non è ammissibile che la dottrina giuridica disconosca la trasformazione che il diritto stesso opera laddove la logica del sistema misto di democrazia diretta e di regime rappresentativo conduce alla statuizione del diritto di revoca (*Abberufungsrecht*)¹, così non è contestabile in alcun modo che la eliminazione del carattere rappresentativo della così detta rappresentanza politica è compiuta, in via giuridica, in modo categorico, dove è costituzionalmente sancita, e per niun verso rimessa in forse dal diritto, la perfetta indipendenza degli eletti dagli elettori. Ciò è stato espresso nella forma più rude dalla costituente francese quando ebbe a dichiarare che essa stessa era

a de plus essentiel est précisément ce qui ne s'y trouve pas » (Prefaz. alla cit. *Introduct.* del Dicey, pag. XIII), non tornerebbero più in acconcio oggi. Lo prevedeva, del resto, sin da circa dieci anni fa, il Borgeaud, (*Établiss. et révis. d. constit.* pag. II dell'introduzione), ed ora lo conferma P. Hamelle (*Les élect. Angl.*) notando acutamente che la recente crisi « a mis à mal la Coutume, représentée ici par cette constitution non écrite dont s'enorgueillissait l'insulaire ». I sintomi del ravvedimento sono manifesti. Già nel significantissimo discorso del 24 giugno 1907 alla Camera dei Comuni il Balfour accennava alla necessità di precetti costituzionali scritti, per conferire stabilità e continuità alle istituzioni (Esmein, *Elém.* pag. 170). Non molto tempo dopo, ecco il Harcourt proclamare il fallimento della consuetudine parlamentare nel discorso a Waterfoot del 6 febbraio 1909, e l'Asquith sostenere la necessità di fissare certe massime costituzionali in testi di legge, nel discorso all'Albert Hall del 10 dicembre 1909 e in quello alla Camera dei Comuni del marzo 1910. L'appello alla salvaguardia del diritto autentico, contro le stravaganze del diritto spurio che si pretenderebbe contenuto negli equivoci e instabili atteggiamenti della vita politica, non potrebbe essere più eloquente! E il recentissimo *Parliament Act* ha finalmente iniziato un rinnovamento che la storia registrerà, fuor di dubbio almeno per quanto riguarda il punto di vista formale, fra le maggiori benemerenze del partito liberale inglese.

¹ Vedi Esmein, *Éléments*, pag. 390-391. L'insigne scrittore dice, invero, che codesto istituto non è *direttamente* contrario al governo rappresentativo. E può anche aver ragione, sino a un certo segno, da un punto di vista prettamente formale. Ma non crediamo che il rigorismo formalistico possa tanto esagerarsi da portare a disconoscere che l'effettiva indipendenza dell'eletto vien meno quando gli si fa pendere sul capo la spada di Damocle della revoca. Evidentemente fra la rielezione predisposta a scadenza fissa, e il diritto di revoca, c'è, non solo politicamente, ma anche giuridicamente, un abisso!

la sede della sovranità nazionale ¹. E per quanto suoni come un paradosso, è però ineccepibilmente corretta dal punto di vista tecnico la proposizione del Seidler, che esigenza fondamentale del regime rappresentativo si è che i deputati non siano rappresentanti ².

Per sottrarsi a questa constatazione è giuocoforza esorbitare — ripetiamolo — dall'esame giuridico e volgersi alla valutazione dei dati di fatto d'ordine politico. E non neghiamo che ciò possa e debba farsi in separata sede, poichè si tratta d'un istituto che, se può avere una propria struttura giuridica distintamente discernibile, ha pur sempre carattere politico per eccellenza. Nè contesteremo certo allo Jellinek che, considerando l'assemblea politica elettiva da codesto punto di vista, essa ci si rivela quale corpo rappresentativo in modo eminente: così come, sempre dal medesimo punto di vista, si è bene osservato che il gabinetto stesso tende a divenire un corpo sempre più intensamente rappresentativo ³. Ma nulla legittima la trasposizione di queste constatazioni dal campo politico dove trovano ampio conforto nei fatti, al campo giuridico dove i fatti di codesto genere contano meno che nulla.

Lo Jellinek, insomma, ci ha dato una eccellente trattazione politica del tema della rappresentanza ⁴, guastandola soltanto un cotal poco per aver voluto ostinarsi a intesserla di giuridico orpello. Proprio come tanti costituzionalisti insigni, dimentichi del prezioso insegnamento di Massimiliano Seydel ⁵, sciupano trattazioni elegantissime del governo parlamentare — generazione spontanea della vita politica negli Stati costituzionali in senso stretto — credendosi in dovere di tentarne a ogni modo la costruzione giuridica. E lo stesso Jellinek ha l'aria di rimproverare chi non si adatta a seguire

¹ Jellinek, *Allg. Staatsl.* pag. 562.

² Vedi *Gegensatz d. imperat. u. frei. Mandates*, pag. 5 dell'estratto.

³ Rossi, *op. cit.* pag. 229.

⁴ Vedi Kelsen, *Hauptprobleme*, pag. 490.

⁵ Vedi il mirabile suo scritto: *Constitutionelle u. parlament. Regierung*.

codesto indirizzo, quando ammonisce che « nicht etwa aus dem Buchstaben der Verfassung, sondern aus den juristisch nicht messbaren realen Machtverhältnissen der beiden unmittelbaren Staatsorgane folgt die Notwendigkeit parlamentarischer Regierung » ¹. Proposizione intesa a dimostrare che erra il giurista quando si attiene ai testi e non interroga anche il pratico atteggiarsi degli istituti nello svolgersi della loro vita reale. Ma che abbia ragione appieno il giurista quando, nel momento dell'indagine giuridica, scarta, allontana dal proprio angolo visuale codesti *juristisch nicht messbare Verhältnisse*, ha pur detto in termini quanto mai chiari proprio lo Jellinek, insegnando che « Rechtsdogmatik soll durch Rechts-Wirtschafts-Culturgeschichte und Gesellschaftswissenschaft *ergänzt* aber nicht ersetzt werden » ².

Ora, non siamo più nel campo dell'integrazione, ma proprio in quello della sostituzione, quando si discorre di rapporti giuridici fra elettori ed eletti, d'interesse giuridico alla conquista d'influenza statuale per mezzo dell'eletto, di un appello, in senso giuridico, del governo agli elettori, e via dicendo. Qui si ha proprio quello scambio di metodi d'osservazione, quel sovrapporsi di obbiettivi spettanti a discipline diverse, quell' « Ineinanderschieben mehrerer Wissensgebiete » che lo Jellinek ripudia con tanto acume nelle pagine più volte ricordate.

A questo patto, non sappiamo davvero perchè, ammessa la fornicazione colle circostanze d'ordine politico, si debba limitarsi a farne emergere l'asserzione dell'esistenza d'un rapporto giuridico di rappresentanza fra il popolo (o il corpo elettorale?) ³ e gli eletti. I fatti che si adducono per confortare codesto asserto non sono davvero i soli nè forse i più eloquenti che all'osservatore dei casi della vita politica si affaccino proprio in materia di rappresentanza. Il Duguit, per

¹ *Allg. Staatsl.*, pag. 517. Esattissimo invece il Mosca, *Elem.*, pag. 314.

² *System*, pag. 18.

³ Su questo punto la dottrina lascia molto a desiderare in fatto di chiarezza.

esempio, ricorda che il voto palese nelle assemblee elettive serve a porre in grado gli elettori di chiamare, occorrendo, i deputati a render conto del modo come hanno votato ¹. Ancor più significante, nello stesso senso, è l'uso quasi ineccezionato dei deputati di rassegnare le dimissioni quando da sopravvenute manifestazioni di nuove tendenze dei propri elettori (per esempio dall'esito sfavorevole delle elezioni amministrative nel proprio collegio) credono di dover ricavare la conclusione che la fiducia di essi più non li sorregge. O perchè mai non dovrebbero esser queste (ed altre siffatte che potrebbero addursi), prove palmari dell'esistenza d'un rapporto giuridico di rappresentanza fra l'eletto e gli elettori del suo collegio?

Non si vuole che ciò sia, perchè il rapporto ha da intercedere fra il popolo intiero (o il corpo elettorale) e il deputato (o l'assemblea), prescindendo dalla considerazione dei singoli collegi. Ma per dimostrare l'esistenza del rapporto così configurato non si possono addurre prove che abbiano carattere diverso, diversa portata, delle testimonianze che deporrebbero pure a favore dell'esistenza di quell'altro rapporto che si vuole escluso. E allora ognun vede come zoppichi la logica della dottrina.

Nè varrebbe obbiettare che le suddette testimonianze non possono aver valore di fronte ai testi costituzionali che escludono in modo esplicito la rappresentanza dei collegi singoli. Già, non tutti i testi — valga segnatamente l'esempio calzante del testo italiano ² — tollerano una siffatta interpretazione esclusiva; e, ad ogni modo, che cosa potrebbe valere la lettera del testo quando si è stabilito, come abbiám visto, in tema di regime parlamentare, che non è lecito invocarla contro le attestazioni di circostanze dominanti d'ordine sociale e

¹ *Traité*, pag. 341.

² Nel diritto nostro il carattere locale della rappresentanza è affermato altrettanto esplicitamente quanto il carattere nazionale, come abbiamo dimostrato nei nostri scritti: *Ineleggib. implic. e rappres. coattiva?*, e *La nuo. elez. di un deput. in carica*.

politico? Se codeste circostanze sono decisive, contro la lettera del testo, per far constatare la giuridica esistenza del governo parlamentare dove la costituzione traccia i lineamenti del puro regime costituzionale, altrettanto debbono essere decisive, pur contro il testo, le circostanze ineluttabili della realtà che determinano l'intessersi di rapporti strettissimi d'intesa, di patrocinio, di mutua dipendenza fra il deputato e gli elettori del collegio suo.

È chiaro, pertanto, che la logica della dottrina professata dallo Jellinek trascina senza scampo a conclusioni che essa stessa condanna in modo esplicito: ciò che porge la più sicura riconferma dell'intrinseca sua viziosità.

E il vizio consiste — vogliam dirlo una volta ancora, per non essere fraintesi — in una erronea collocazione sistematica di rilievi in sè pregevolissimi, ed anzi, a parer nostro, addirittura indispensabili ad *integrare* la visione scientifica degli istituti di diritto pubblico. Nessuno, invero, è più di noi persuaso della imprescindibile necessità di tener conto, soprattutto in codesta materia, del modo come gli istituti che la dommatica è chiamata a descrivere, ad analizzare, a sistemare, si atteggiavano nella concreta realtà della vita anche fuor dei termini della propria loro tessitura giuridica. Senza questa integrazione della formale veduta dommatica, come, in genere, senza la cognizione dei presupposti storici e degli svariati riferimenti cui dà luogo l'enunciato di ciascuna massima giuridica, la giurisprudenza — come dice benissimo lo Jellinek — correrebbe il rischio di degenerare in una infeconda scolastica. La realtà e la logica intrinseca della struttura giuridica, bene spesso non dominano la vita concreta d'un istituto, che si atteggia, invece, o tende ad atteggiarsi conformemente alle esigenze emergenti da altri, affatto difformi, e non di rado contraddittorii dati della realtà. Questi fatti non devono dal giurista essere ignorati, bensì hanno da essere esposti *accanto, in aggiunta, come complemento* alla pura trattazione giuridica, per chiarire la portata effettiva degli schemi elaborati, il grado di resistenza che essi concretamente presentano alle varie

forze ed influenze che da ogni lato premono ed incalzano in sensi diversi nell'atto dell'applicazione.

Ma se s'intende che per prendere debitamente in considerazione codesti elementi estranei, per quanto correlati, della realtà, il giurista abbia ad immetterli, ad intesserli nella propria trattazione, come se ne facessero parte in senso organico, allora davvero è da desiderare piuttosto ch'egli li ignori, li trascuri affatto; perchè una trattazione formale, schematica, e per certi rispetti anche monca, d'una materia, posto che sia scientificamente approfondita, ed entro i limiti impostisi, esatta, sarà sempre da preferire, come valutabile contributo al patrimonio del sapere, a una trattazione che, per conquistare orizzonti più larghi, smarrisca e faccia smarrire la distinta visione della fisionomia propria degli obbietti assunti ad esame.

Da questo punto di vista è davvero altamente benemerito della scienza del diritto pubblico il Laband per essersi proposto, come ebbe a dichiarare più volte egli stesso, una trattazione *coscientemente unilaterale* della materia ¹, e per aver attuato codesto suo proposito con estremo e quasi impeccabile rigore. L'opera sua — monumento granitico di purissima dommatica giuridica — può così essere integrata coll'opportuno rilievo degli elementi della realtà da lui consapevolmente trascurati ², senza che riesca turbata l'armonia delle

¹ Vedi le prefazioni premesse alle ultime edizioni originali e alla traduzione francese dello *Staatsrecht*. E per una magistrale valutazione dei pregi irrinunciabili di questo rigido tecnicismo, vedi Mayer, *Die jurist. Person*, pag. 10.

² Torna in acconcio, del resto, di ricordare a questo punto che il Laband non si è poi trincerato con cieco dommatismo scolastico nell'orbita d'una visione giuridica esclusiva. Non riconosce egli pure, come abbiam visto, che l'assemblea elettiva è un organo statuale destinato a far manifeste e ad utilizzare le tendenze, le aspirazioni, le forze vive del popolo; e non forse censura la difettosa distribuzione della rappresentanza perchè contravviene a questo fondamentale presupposto? Qui la valutazione — sia pure incidentale e contenuta in limiti modesti — dell'elemento politico, è manifesta. E non poche testimonianze nello stesso senso potranno cogliersi da chi esamini con cura la nuova trattazione di altri argomenti nella recentissima edizione

sue linee, nè messa menomamente in forse la consistenza delle singole verità giuridiche costituenti la poderosa sua osatura.

Fra queste non è dubbio, dopo le cose dette, che sia da collocare la visione giuridica della rappresentanza parlamentare: visione che può non corrispondere affatto ai pratici atteggiamenti dell'istituto, che vuole essere integrata col rilievo dei motivi politici che nella realtà contingente ne sformano, in parte, i lineamenti, ma che non per ciò resta meno sostanzialmente ed esclusivamente vera come fedele traduzione in termini scientifici della pura e intatta realtà giuridica attuale, dovunque la disciplina del diritto positivo ha investito e dominato i lineamenti essenziali dell'istituto.

15. - Ciò posto, rimane da risolvere, in base agli adottati criteri, il dubbio vertente intorno al contenuto specifico, alla natura giuridica vera e propria dell'elettorato.

Parrebbe che questo problema dovesse considerarsi come già implicitamente risolto coll'adozione della rigida teoria giuridica della rappresentanza, essendosi ripetuto pur ora che, in dipendenza di essa, l'elezione non può essere valutata se non come un'*investitura*, per servirci della felice espressione suggerita dal Hauriou ¹.

dell'opera capitale del Maestro (Cfr. anche la sua trattazione nella *Systemat. Rechtswiss.* pag. 310-11 e 333-34). Ciò che sta a dimostrare come non sappiano bene seguirne il pensiero coloro che troppo ne accentuano il rigorismo metodico, facendosi addirittura un merito d'ignorare affatto la realtà politica e sociale.

¹ Adottando l'espressione non intendiamo, naturalmente, accogliere tutte quante le vedute che l'insigne pensatore espone in proposito, con tanta suggestiva genialità (vedi *Principes* pag. 434 e seguenti). Dobbiamo in modo speciale fare le nostre riserve quanto alla relazione, sia pur vaga, istituita a pag. 438 fra l'idea dell'investitura e l'idea del mandato. Con questo riavvicinamento si richiama, come bene osserva il Duguit (*Traité*, pag. 300) quel principio della delegazione che il Hauriou si propone di scartare. Con troppa insistenza il Hauriou ripete che l'investito agisce *in nome, per conto* di colui che investe (vedi anche pag. 248). Di qui nasce l'equivoco; che non ha motivo, invece, di sorgere, se ci si ferma al rilievo — essenziale anche secondo il Hauriou — del dato dell'interesse. L'investito agisce *nell'interesse* di colui

Senonchè, pur essendo così fermato in modo non equivoco il carattere obbiettivo dell'elezione, resta che si veda quale sia l'indole della facoltà attribuita al singolo partecipante all'elezione stessa, potendosi costui configurare tanto come intitolato a manifestare con efficacia giuridica una volontà sua propria, quanto invece come semplice strumento concorrente alla formazione d'una volontà determinata da scopi che si radicano in altro centro. Configurazioni, queste, sostanzialmente diverse, che sogliono concretarsi nella contrapposizione della formula « elettorato-diritto » alla formula « elettorato-funzione ».

La legittimità della contrapposizione è negata, come è ben noto, da un forte manipolo di ragguardevoli pensatori, che nell'elettorato riscontrano la coincidenza dei dati del diritto e della funzione.

Già nella *Riforma elettorale* (pag. 51) l'Orlando scriveva che si tratta d'una questione di parole, essendo chiaro che chi ha i requisiti determinati dalla legge ha diritto di votare, ma quando vota esercita una funzione: la funzione è l'esercizio di qualcosa che ci spetta, il diritto è la ragione per cui quella funzione ci spetta. E più tardi, nei *Principii di diritto costituzionale* (pag. 85 della quarta edizione) ripeteva che la distinzione accampata, riguardo all'elettorato, fra esercizio di un diritto e adempimento d'una funzione, si fonda sopra un'antitesi di parole. Essendo l'esercizio di ogni diritto pubblico subordinato, per sè stesso, a condizioni che ne fanno una funzione delicata, diritto e funzione sono termini correlativi, sicchè nella distinzione in discorso è espressa meno un'antitesi che una diversa maniera di dire la cosa medesima.

che investe: non perchè debba agire *in nome* o *per conto* di lui, ma per la consonanza di vedute che sta a base dell'investitura. Così soltanto si comprende come un potere autonomo, attribuito senza mandato imperativo e senza alcun carattere di rappresentanza, possa ritenersi esercitato nell'interesse di chi lo conferisce. E forse non sarebbe fuor di luogo, in questo punto, un riferimento all'idea di *dominio sociale* affacciata opportunamente dal Rossi (*Nat. giur. d. dir. elett. pag. 15-16*), rettificando un punto di vista del Mill.

Ma questo punto di vista dell'eminente Maestro è rivolto soprattutto (ciò che non è sfuggito alla mente acuta del Rossi ¹) contro l'atteggiamento degli scrittori che alla surriferita distinzione ricorrono per *legittimare* l'elettorato ²: atteggiamento comunissimo nella dottrina francese, assillata dalla preoccupazione di sottrarsi alle tiranniche esigenze logiche della dottrina del diritto naturale. Per combattere la tesi del suffragio universale basata sul postulato del diritto naturale al suffragio, i francesi hanno sempre cercato e tuttora cercano un punto d'appoggio nel principio della funzione contrapposto al principio del diritto elettorale ³. Si vuole, insomma, che l'elettorato sia funzione, perchè se fosse diritto non potrebbe concepirsi che come inerente alla qualità di uomo o di cittadino, e ne apparirebbe illegittima ogni limitazione. Il contrapposto non è, pertanto, che un semplice spediente per porre in sodo la circostanza ormai quasi incontestata che il legislatore ha le mani libere nel determinare gli estremi della capacità elettorale.

Chi anche lontanamente ripensi al contrapposto inteso in questo senso, non può non essere indotto — ognun l'intende — a condannarlo come artificioso e superfluo. Anche il Romano, pur fondando, come vedremo, sulla propria concezione d'un diritto alla funzione il convincimento che non sia più il caso di occuparsi della « vecchia questione ormai caduta in disuso » se sia meglio parlare, anzichè di diritto, di dovere

¹ Vedi *Nat. giurid.* cit. pag. 25.

² Cfr. infatti ciò che l'Orlando scrive a pag. 97 dei *Principii*. Caratteristica, in proposito, è questa dichiarazione del Guizot riguardo al diritto politico: « il n'est pas inhérent à la qualité d'homme, il est subordonné à la capacité des individus, naît avec elle, se légitime par elle » (*Du gouvernement de la France depuis la Restauration*, pag. 38).

³ Vedi Tecklenburg, *Entw. d. Wahlr.* pag. 145-46, Henry Michel, *L'id. de l'Ét.* pag. 293-94, Quiri, *Vote oblig.* pag. 27-30, Moreau, *Précis*, pag. 166-68. Chiara appare soprattutto nell'Esmein (*Élém.* pag. 306 e seg.) l'accennata preoccupazione, che lo assorbe intieramente; tantochè si cerca invano nelle sue pagine un chiaro accenno al problema della caratterizzazione dell'elettorato dal punto di vista del diritto positivo.

o di funzione elettorale ¹, deve forse aver ripensato a quell'*origine storica*, a quella *giustificazione* dei diritti politici, che si riassume, per lui, nella circostanza che il diritto di cooperare alla cosa pubblica è conferito agli individui quando l'interesse loro a codesta cooperazione coincide con quello dello Stato ². Ora, la questione, quando la si allacci comunque al problema dei *motivi del conferimento* dell'elettorato, è abusata e oltrepassata non solo, ma eziandio è politica, in sostanza, più che giuridica ³. Non dice forse il Romano stesso che le ragioni che possono indurre il legislatore a conferire o negare un diritto sono così varie, complesse e contingenti, che non possono essere comprese in una rigida formula giuridica, appunto perchè non sempre e non tutte sono giuridiche ⁴?

In termini ben più significanti si affaccia invece la questione medesima alla mente di chi ritenga essere ormai venuta meno la necessità — e potremmo dire anche l'opportunità — d'impugnare il brando contro l'innocua dottrina del diritto naturale al suffragio, che, nel mondo delle concezioni giuspubblicistiche moderne, è ridotta alle modestissime proporzioni d'un povero arnese da comizi popolari. Dato e concesso, in merito al conferimento dell'elettorato, tutto ciò che il più maramaldesco furore antigiusnaturalistico può esigere, resta pur sempre che si determini l'indole della facoltà comunque conferita. Dato, cioè, e concesso senza restrizione alcuna che i criteri adottati dal legislatore per fissare i requisiti della capacità elettorale sono sempre legittimi, è pur tuttavia necessario ancora domandarsi di che cosa si trovi investito l'individuo che in sè realizza codesti requisiti. Quale è, nel diritto moderno, il contenuto intrinseco, quale l'indole giuridica dell'attribuzione che gli compete? Questo e non altro è il problema giuridico genuino — non intorbidato dalla sovrapposizione di vedute d'ordine politico o d'ordine filosofico astratto

¹ *Dir. subbiett.* pag. 200.

² *Ibid.* pag. 196-97.

³ Vedi Meyer, *Parl. Wahlr.*, pag. 412.

⁴ *Loc. cit.* pag. 132.

— che sorge dalle viscere stesse dell'istituto già foggato concretamente, e che quindi non ha proprio a che fare colle disquisizioni concernenti i motivi che possono aver condotto o potrebbero condurre a foggiarlo in un modo piuttosto che in un altro.

E il problema così impostato risuscita con diverso significato, con diversa portata la visione del contrapposto fra diritto e funzione; contrapposto che, ben lungi dall'apparire dimenticato e messo in disparte nella recente letteratura giuripubblicistica come argomento irrilevante o esaurito, vi rimane invece sempre insediato in prima linea come elemento essenziale di ogni trattazione dedicata all'analisi dell'elettorato.

Non versava certo in un equivoco insignificante o artificioso il pensiero del Laband quando oscillava, come abbiám visto, fra i termini di diritto subbiiettivo e di *riflesso del diritto obbiiettivo*, prima di trovare il proprio assetto finale nell'idea della funzione. Nè si smarriva in vani armeggiamenti concettuali lo Jellinek quando si studiava di sceverare il momento del diritto dal momento della funzione costruendo la distinta figura della pretesa al riconoscimento. Gli è che l'istituto, quale il diritto positivo moderno l'ha configurato, dà luogo a due diversi e propriamente opposti modi di valutarlo e caratterizzarlo. « L'elettorato — scrive il Rossi ¹ — guardato in rapporto allo Stato appare sotto forma di funzione, guardato in rapporto all'individuo appare sotto forma di diritto. Perocchè diritto è una potestà in relazione all'individuo che la possiede, funzione è la stessa potestà individuale in relazione all'ente verso cui si esercita, allo Stato ». E quindi sorge per il giurista che voglia chiaramente caratterizzare la facoltà attribuita all'elettore, l'imprescindibile esigenza tecnica, o di subordinare, come vuole lo stesso Rossi ², in un concetto sintetico l'idea della pretesa individuale all'idea di funzione pubblica, o di porre in seconda linea quest'ultima idea riconoscendo la sostanziale e decisiva prevalenza dell'al-

¹ *Nat. giurid.* pag. 18.

² *Loc. cit.* pag. 25.

tra nella tessitura dell'istituto, oppure ancora di sceverare, nella tessitura medesima, gli elementi costitutivi del diritto dagli elementi costitutivi della funzione, incardinando quello e questa in due momenti separati e distinti.

16. - Perocchè, fermarsi alla semplice constatazione della coincidenza, nell'elettorato, delle due figure di diritto e di funzione, come piace ancora a qualche recentissimo scrittore ¹, non può essere concesso se non a chi consideri l'argomento da un punto di vista filosofico astratto, oppure si proponga soltanto di raccogliere in una esposizione formalmente complessiva seppure sostanzialmente non sintetica, i dati offerti dall'osservazione immediata dell'istituto.

Così, peraltro, non si evitano gli equivoci. Bene ha osservato il Hauriou che una tal quale *dose di funzione sociale* si riscontra in tutti quanti i diritti, persino nel diritto individualistico per eccellenza, nel diritto di proprietà privata ²; mentre, corrispondentemente, non v'ha funzione che non implichi anche un'appropriazione individuale, un diritto subbiettivo ³. Pure, queste constatazioni, filosoficamente e sociologicamente esatte e interessantissime, non inducono certo il giurista a confondere diritto e funzione, rinunciando a classificare in questa o in quella categoria, secondo i dati caratteristici dominanti, le distinte figure della vita giuridica. Nè si sa vedere perchè a codesta rinuncia si avrebbe ad acconciarsi proprio soltanto a proposito dell'elettorato. Non dice forse lo stesso Hauriou che il diritto di suffragio, in quanto è ad un tempo funzione

¹ Vedi, p. es., Hubrich, *Preuss. Staatsr.* pag. 221, Hauriou, *Précis* pag. 49-50 e *Principes* pag. 38, 560-61 e 566-68, Orban, *Dr. constitut.* Vol. I pag. 194-95 e Vol. II pag. 16-17. Segue, in sostanza, questa corrente il Cuciniello (op. cit. pag. 106 e seg.) che ripetutamente afferma il carattere funzionale dell'elettorato, studiandosi anche, non senza ingegno, di dimostrare essere stata questa, sin dall'origine, l'idea informatrice della nostra legislazione elettorale, ma scorge, d'altro canto, anche un diritto individuale nella potestà dell'elettore di manifestare liberamente la propria volontà.

² *Principes*, pag. 36-39. Cfr. pag. 96-97. Vedi anche Vacchelli, op. cit. pag. 19 e 25.

³ Ibid. pag. 91-92 e 171-73.

sociale, implica il dovere di votare, come la libertà del lavoro implica il dovere di lavorare ¹? Che cosa si potrebbe esigere di più, per convincersi che queste vaghe generalizzazioni sono affatto irrilevanti per la tecnica giuridica?

Diritto e funzione, per quanto presentino considerevoli punti di contatto, per quanto appaiano spesso in intima connessione, ² restano pur sempre, per il giurista, figure nettamente distinte. Diritto (in senso subbiettivo) è una facoltà attribuita a un soggetto col potere di disporne secondo la propria volontà; funzione è una facoltà attribuita coll'obbligo di esercitarla in un determinato modo e non diversamente. Limiti al libero esercizio del diritto si possono dare, e costituiscono la determinazione del suo contenuto, della cerchia in cui si esplica la facoltà autonoma attribuita al soggetto; ma il diritto sussiste soltanto sinchè e in quanto sussiste in una qualsiasi cerchia determinata codesta facoltà autonoma. Contenuto della funzione (sempre dal punto di vista subbiettivo), è invece una facoltà non autonoma, non affidata alla libera disposizione del soggetto: è una competenza, che può esser lata quanto si vuole, può assurgere anche al carattere della discrezionalità, ma non cessa mai di essere dominata dalla direttiva impressale indipendentemente dalla volontà del soggetto che l'esercita ³. Per ciò la figura dell'abuso di potere ha una netta consistenza giuridica cui corrispondono discipline sempre più rigorose e perfette, mentre la figura dell'abuso di diritto, nonostante gli sforzi perseveranti di valorosi pensatori, non riesce a incardinarsi positivamente nella giuridica tessitura ⁴.

Caratterizzare, adunque, una data facoltà come diritto e funzione ad un tempo, non è possibile — ripetiamolo — se non quando si voglia spaziare in un vasto orizzonte speculativo che consenta di accomunare alle vedute giuridiche le fi-

¹ Ibid. pag. 561 in nota.

² Vedi il mirabile saggio del Vacchelli, *Dir. e pot. pubb.*, che pur considerando un rapporto diverso, reca molta luce nel nostro argomento.

³ Romano, *Dir. subbiett.* pag. 194 e Marchi, *Conc. di legisl. form.*, pag. 155.

⁴ Vedi Coviello, *Manuale*, pag. 471-72.

losofiche, le sociologiche, le etiche; oppure quando non si rifugga dall'equivoca riassunzione di momenti diversi e nettamente distinti della giuridica realtà in una artificiosa sintesi di dubbio valore costruttivo. Nel primo senso vuole essere intesa la riferita dottrina del Hauriou che sconfina dall'angolo visuale del giurista e lascia quindi intatto il problema quale da codesto angolo visuale dev'essere impostato. Nel secondo senso è invece da valutare la sorprendente dottrina del Duguit, che, constatato in astratto il carattere prettamente funzionale dell'elettorato ¹, accampa poi una pretesa coincidenza dei termini di diritto e funzione nell'istituto quale appare foggiato nel diritto positivo francese ². Chiaro è invero che a questo punto il Duguit costruisce la propria formula riassuntiva sull'equivoco abbinamento arbitrario di due dati inconfondibili della realtà giuridica: la cittadinanza (*droit à la reconnaissance de la qualité de citoyen*) e l'elettorato (*fonction publique qui s'appelle le vote*). Soltanto in base a codesto singolare equivoco ³ (che sarebbe davvero superfluo commentare!) il Duguit può farsi lecito di ricordare « notamment » fra gli assertori della caratterizzazione dell'elettorato quale diritto e funzione ad un tempo, proprio l'Esmein, che per converso è combattuto a più riprese dal Hauriou ⁴ perchè nega affatto il diritto individuale di suffragio, considerando il suffragio stesso esclusivamente come una funzione sociale ⁵. Valga anche questo minuto particolare a porre in

¹ *L'État*, II, pag. 84-135, *Manuel*, pag. 131, *Traité*, pag. 298.

² *Manuel*, pag. 144, *Traité*, pag. 318-19.

³ Si noti che il Duguit riconosce che il *potere di votare* non deriva dalla qualità di cittadino, se non quando questa qualità sia accompagnata dalle altre che la legge esige per l'ammissione al voto. Non si riesce, pertanto, a comprendere come egli non s'accorga che è affatto gratuita l'inserzione nella natura dell'elettorato di un carattere che è proprio soltanto di uno de' suoi presupposti!

⁴ *Précis*, pag. 50 nota 6, *Principes*, pag. 462 e 568 in nota.

⁵ Annoverano l'Esmein fra i seguaci della dottrina dell'elettorato-funzione anche il Meyer, *Parl. Wahlr.* pag. 412 e lo Jèze, *Notes de jurisprudence*, in « *Rev. du dr. publ.* » 1905, pag. 758.

luce la confusione che s'ingenera rinunciando a una netta e decisa qualificazione dell'elettorato.

Di gran lunga diversa e sommamente istruttiva, a chi ben guardi, è invece, per esempio, la posizione del Vacchelli e del Forti che sostengono pure la coincidenza dei caratteri di diritto e funzione nell'elettorato ¹, ma mentre danno al primo carattere un preciso e decisivo rilievo, ricavano, in sostanza, l'idea del secondo carattere soltanto dalla circostanza che col voto politico si chiama in vita un organo dello Stato. Qui il velo dell'equivoco è tanto lieve che si stenta a persuadersi della sua permanenza nel pensiero così acuto dei due valorosi giuristi. Anche il Rossi scrive che allorchè un istituto è di diritto pubblico, si agisce non per diritto proprio ma come rappresentanti della collettività, appunto perchè non è per il mantenimento della propria personalità, ma di quella della collettività ². E aggiunge, precisando, che così l'elettore quando sceglie il rappresentante, come il Re quando governa, il legislatore quando fa le leggi, il giudice quando emette le sue sentenze, sono dominati da un diritto oggettivo, senza che da queste loro competenze nasca un diritto soggettivo per essi: ciò che non contraddice al principio che il diritto come contenuto del volere è sempre diritto soggettivo, appunto perchè qui il volere non è del singolo ma della collettività ³.

Ma qui il pensiero è manifestamente rivolto all'elezione considerata in complesso, alla situazione costituzionale dell'intero corpo elettorale, e non bene si scorge la necessità concettuale e quindi la legittimità scientifica del riferimento alla posizione dell'elettore singolo, alla caratterizzazione dell'atto da lui individualmente compiuto. Compie, fuor di dubbio, funzione pubblica l'ente che *determina* la composizione d'una assemblea politica, e quindi compie, ad esempio, funzione pubblica il Re quando nomina i senatori. Ma chi non vede quanto sia impropria la dicitura che *l'elettore sceglie il rappresen-*

¹ Vacchelli, loc. cit. pag. 27-30, Forti, loc. cit. pag. 14 e 22.

² Loc. cit. pag. 10.

³ Ibid. pag. 11.

*tante*¹ e quindi la caratterizzazione che se ne vuol far discendere dell'elettorato come pubblica funzione²? Non dice forse lo stesso Rossi che la facoltà attribuita all'individuo diventa una funzione pubblica in un corpo nazionale quando si svolge dalla sua sorgente individuale e si compone con quella d'altri individui chiamati all'atto elettivo³? E non dice forse ancora che, contrariamente alla tendenza germanica, si deve riconoscere un volere unitario al corpo elettorale quando agisce chiamato al suo ufficio dalla costituzione dello Stato, e che pertanto la funzione di Stato deve considerarsi adempiuta *non dai singoli elettori* e nemmeno dai diversi collegi, ma dal corpo elettorale considerato come tutt'uno⁴?

Non ha, sostanzialmente, diversa portata l'osservazione del Vacchelli che *l'insieme* dei diritti politici costituisce una funzione organica dello Stato, e quindi i caratteri giuridici della funzione pubblica si riscontrano *nella somma* dei rapporti giuridici riflettenti i diritti attribuiti ai singoli subbietti del diritto politico⁵.

L'equivoco pertanto si dilegua senz'ombra di difficoltà quando si rifletta che l'idea di funzione pubblica che si affaccia a proposito dell'elezione non può riferirsi all'attività dell'elettore singolo, bensì all'attività complessa del collegio o addirittura del corpo elettorale. Organi dello Stato, dice il Michoud⁶, sono gli elettori organizzati in collegi elettorali. Essi formano organi collegiali in cui la volontà individuale dei componenti non ha valore che combinata in determinati modi con quella degli altri. Ma appunto per ciò è erronea la precedente asserzione dello stesso scrittore che *l'elettore ha*

¹ Anche il Forti (pag. 14) accenna all'*elettore che provvede alla nomina dei rappresentanti!*

² L'equivoco è stato notato anche dal Grassi, *Stato e indiv.* pag. 173.

³ Ibid. pag. 14.

⁴ Ibid. pag. 24.

⁵ Loc. cit. pag. 27. Ancora nello stesso senso il Presutti scrive che gli elettori *nel loro complesso* hanno qualità di organi dello Stato (*Istituz.* Vol. I pag. 27 in nota).

⁶ *Théor. d. l. pers. mor.* I, pag. 288-89.

diritto a partecipare, col voto, *come organo creatore d'un altro organo*, agli affari dello Stato ¹. Il singolo elettore non è organo creatore d'un altro organo. Se tale egli fosse, l'attività da lui esplicata sarebbe esercizio di funzione pubblica, la facoltà attribuitagli sarebbe competenza, e non si potrebbe certo parlare di diritto ², come il Michoud stesso riconosce quando censura la singolare concezione della competenza come *diritto subbiiettivo con qualificazione particolare*, accampata dal Preuss ³. Se alla facoltà attribuita all'elettore si conviene, come vogliono il Michoud, il Vacchelli, il Forti, il Hauriou, la qualifica di diritto subbiiettivo, ciò accade appunto in quanto l'elettore non è funzionario ⁴, in quanto la funzione pubblica non è affidata *all'elettore* ⁵ ma *agli elettori* impersonalmente, senza alcun riferimento individuale a ciascuno di essi. Dall'esercizio dei diritti subbiettivi spettanti agli elettori singoli, il diritto obbiiettivo fa emergere, mediante combinazioni preordinate, il compimento d'una funzione pubblica qual'è la formazione d'un organo statuale. Ma si tratta d'una conseguenza *emergente*, non d'una *risultante*, e per ciò la qualità funzionale che in essa appare non ha da ricercarsi negli elementi che concorrono a produrla. Così soltanto si può comprendere come gli elettori, cui sono conferiti, secondo il Michoud, veri diritti nell'interesse loro proprio ⁶, costituiscano, collettivamente considerati, organi collegiali dello Stato, che,

¹ Ibid. pag. 150.

² Ved. G. Meyer, *Lehrb.* pag. 33 (§ 11), Romano, *Dir. subb.* pag. 191.

³ La qualificazione particolare si risolve, come bene osserva il Michoud, nell'inafferrabile mistero della simultanea appartenenza del diritto a due soggetti: op. cit. pag. 144 in nota. Cfr. Jellinek, *Allg. Staatsl.* ediz. II pag. 548 nota 1.

⁴ Vedi Longhi, *Legitt. d. resistenza* pag. 244, e lèze, cit. *Notes de jurispr.* pag. 784. Nello stesso senso, limpidissimamente il Racioppi, *voto obbl. nel Belgio*, pag. 582.

⁵ Il nostro Statuto (art. 39) dice che i deputati sono *scelti dai collegi elettorali*.

⁶ Cit. pag. 149-50 e 291.

come tali, non possono avere diritti distinti da quelli della persona che rappresentano ¹.

17. - Fra la rigida soluzione, pertanto, del Laband che non ammette si possa discorrere d'altro che di funzione, e il ripiego troppo artificioso dello Jellinek che, dopo aver ridotto l'elettore all'ufficio di semplice organo statutale parziario gli concede la *fiche de consolation* d'una giuridica pretesa al riconoscimento della propria qualità, non manca una via d'uscita anche a chi non si contenti dell'equivoco punto di vista della coincidenza. Non a caso la concezione pura e semplice dell'elettorato come diritto è stata sempre ed è tuttora accampata da una fitta schiera di scrittori ² cui non si può certo fare il torto di ritenerli incapaci di tener conto a dovere della circostanza che dall'elezione emerge la formazione di un organo dello Stato. Gli è che la conclusione fatta scaturire da codesta circostanza per soverchio amore di compostezza sistematica, non s'impone affatto. Lo Stato può provvedere a una pubblica funzione, sia conferendo competenze a determinati individui che così diventano organi suoi, sia conferendo diritti dall'esercizio dei quali, mediante appositi congegni, fa scaturire il compimento della funzione. Ciò che non vuol dire che in questo secondo caso si riscontri semplicemente, come pensa il Romano, un diritto alla funzione quale è da lui ipotizzato anche nei riguardi del Capo dello Stato e dei membri delle due Camere ³.

¹ Cit. pag. 144.

² Ricordiamo, fra i semplici assertori di codesto punto di vista, il Gerber, *Grundzüge*, ediz. I pag. 47 (identicamente nell'ediz. III pag. 51), il Kirchenheim, *Staatsl.*, pag. 143 e 252, il Hänel, *Staatsr.*, pag. 98 e 356-57, l'Anschütz, *Staatsr.*, pag. 533, lo Schwartz, *Verfassungsurk.*, pag. 49 e 224; e fra i sostenitori *ex professo*, il Sarwey, *D. öff. R.*, pag. 483 (cfr. *Staatsr. d. K. Württ.*, I, pag. 150-51 e II, pag. 174 seg.), il Mayer, cit. pag. 139-52, il Triepel, *Wahlr.* pag. 11 e 24, il Radnitzky, *Obstruktionstakt.*, lo Stier-Somlo, *Preuss. Staatsr.*, II, pag. 23-24, il Kelsen, *Grundpr.*, pag. 480 e 679 seg.

³ *Dir. subbiett.* pag. 200. Non diversa, a quanto pare, è la dottrina del Meyer, che afferma il carattere di diritto subbiettivo dell'elettorato (*Lehrb.* pag. 311-12), ma fa consistere i diritti politici nella pretesa di essere rico-

Questa configurazione, più penetrante certo di quella dello Jellinek ¹, è molto bene chiarita dal valoroso pensatore laddove scrive che il cittadino, quando esercita la funzione elettorale, esercita un diritto, ma se l'esercita avrà il dovere di esercitarlo in quei modi che la legge prescrive, e anche proponendosi quelle finalità che con quella funzione è lecito proporsi ². Senonchè, mentre qui il momento del diritto e il momento della funzione sembrano felicemente allacciati senza che si rinunci a distinguerli, non si può sottrarsi all'impressione che la consistenza del diritto venga meno quando ci si trova in presenza di finalità imposte. I diritti — come abbiàmò già osservato — sono senza dubbio limitati come le competenze, ma se la determinazione del fine può considerarsi, in sostanza, come un semplice limite tracciato per l'esercizio della competenza, non può davvero dirsi altrettanto riguardo all'esercizio del diritto. Se il soggetto d'un'attività non può liberamente determinare (bene inteso entro i confini *generici* della liceità) il fine cui l'attività stessa è diretta, sembra impossibile qualificare l'esercizio di quell'attività come esercizio d'un diritto. Questo, invero, è il punto che segna la differenziazione del diritto dall'ufficio o dalla competenza, molto meglio che non quella facoltà sconfinata di determinarsi, o meno, all'esercizio, cui pare che il Romano attribuisca soverchia importanza ³. Come il divieto di far mercato d'una data attribuzione non toglie che in essa possano ravvisarsi i caratteri essenziali del

nosciuti come organi statuali o di essere ammessi alla formazione di organi statuali (pag. 34 e nota 6). Per ciò il Meyer può, senza incoerenza, affermare altrove (*Parl. Wahlr.* pag. 411 e 654) che l'elettorato è una funzione.

¹ Il Romano dice di aderire sostanzialmente all'opinione dello Jellinek, limitandosi ad osservare che è espressa in modo da sembrare un giuoco di parole (c. s. pag. 127-28). Ma egli non muta soltanto l'espressione quando scrive ciò che riportiamo nel testo. Quivi è manifesto il sostanziale disaccordo con quanto lo Jellinek afferma nell'*Allg. Staatsl.* pag. 409 (ediz. II), tanto è vero che il dato del diritto rimane inalterato, secondo lo Jellinek, coll'istituzione del voto obbligatorio, mentre così non è secondo il Romano.

² *Il Comune*, pag. 89.

³ *Dir. subbiet.* pag. 196.

diritto subbiettivo, così nol toglie il divieto del non-uso. Elimina, invece, codesta possibilità l'imposizione del fine, che domina assolutamente la volontà del subbietto nell'esercizio, riducendolo, in sostanza, a strumento d'una volontà non sua.

E il diritto obbiettivo traduce in modo perspicuo questa radicale differenza di casi nelle proprie discipline, disponendo quando il fine è predeterminato, non la sola tutela generica dell'ordine giuridico, ma garanzie apposite per impedire che dal fine medesimo l'attività individuale si dilunghi. Ogni organo dello Stato dovendo proporsi come fine della propria attività la realizzazione dell'interesse pubblico, è assoggettato a controlli specifici che lo stringono nei lacci di codesta esigenza, o, quando ciò non sia concesso dalla natura delle cose o da riguardi superiori d'opportunità, è pur sempre astretto a ogni modo a vincolare la propria volontà col giuramento, che appunto in questo senso ha portata giuridica e non puramente morale.

Ma l'elettore non è assoggettato a controlli se non formali, o diretti soltanto a guarentirne l'indipendenza (non ha altro senso, in sostanza, lo stesso divieto di far mercato del voto), e non è chiamato a prestar giuramento. Nessun indizio sorregge pertanto la supposizione che un fine gli sia giuridicamente imposto nell'esercizio della facoltà conferitagli. E se può sembrar logico ritenere che lo Stato, conferendola, abbia voluto procurarsi gli organi occorrenti per procedere alla scelta dei migliori interpreti dell'interesse generale ¹, non può d'altro canto non apparire supremamente illogico che si sia indotto a far dipendere la realizzazione di codesto proposito dalle incontrollate determinazioni del puro capriccio individuale.

Molto più spontanea si presenta, come ognun vede, l'ipotesi che lo Stato abbia riputato conforme al proprio interesse, non la sola partecipazione di determinate categorie di cittadini alla cosa pubblica in qualità di organi destinati a compiere la funzione elettorale, ma piuttosto, in primissima linea,

¹ Cfr. Ranelletti, *Poliz. di secur.* pag. 227 in nota.

la manifestazione affatto libera delle loro tendenze col mezzo del voto politico ¹. Ciò corrisponde perfettamente all'indole dello Stato moderno che tende a riallacciare in modo sempre più compiuto alla propria tessitura le spontanee energie sociali, aprendo loro l'adito a farsi valere in via istituzionale.

Che se a diverso intento fossero dirette le disposizioni del diritto obbiettivo, se tutto si riassume nel proposito di conseguire la formazione di un organo statuale secondo le esigenze del pubblico interesse, ben altrimenti troveremmo disciplinato l'istituto foggato per codesto intento. Solo, invero, ove fosse prescritta la dichiarazione ufficiale delle candidature con esclusione degli ineleggibili in questo primo stadio, e il voto fosse palese, e non fosse concesso di votare che per i candidati compresi nella lista ufficiale, si avrebbe un complesso di discipline che, subordinando l'attività dell'elettore a un fine determinato, consentirebbe di considerare l'esercizio dell'attività stessa come esercizio d'una pubblica funzione. E forse non è da escludere che a tanto possa un giorno o l'altro riuscire quella diffusa tendenza a valutare come funzione statuale ogni esplicazione d'attività interessante, comunque, la cosa pubblica, che è — come osserva acutamente il Kelsen ² — un manifesto riflesso delle dottrine socialistiche. Qualche accenno alle sopradescritte misure abbiamo infatti riscontrato nella nostra rassegna della più recente legislazione elettorale, trovando in più luoghi adottata la presentazione

¹ Il Ranelletti scrive (c. s. pag. 253 in nota) che « l'elezione dovrà essere determinata giuridicamente dalla considerazione degli interessi general del paese, e potrà essere solo l'occasione per la manifestazione degli interessi particolari degli elettori; ma nella realtà, nelle condizioni attuali della nostra società, si dovrà avere necessariamente una stridente contraddizione tra questo concetto giuridico del diritto politico elettorale e la sua attuazione pratica ». La contraddizione, però, sembra creata gratuitamente dalla teoria che costruisce un concetto giuridico in base a pure argomentazioni astratte, non imposte dalla necessità logica, ponendosi fuor dei termini della realtà; e non solo della realtà sociale o di fatto, ciò che sarebbe legittimo appieno, ma benanche della stessa realtà giuridica, come risulta da quanto esponiamo nel testo.

² Op. cit. pag. 490-91. Cfr. anche Hauriou, *Principes*, pag. 61.

ufficiale delle candidature nonchè la dichiarazione di nullità dei voti dati agli ineleggibili. Ma si tratta sinora di semplici spunti isolati e slegati cui sarebbe appena lecito attribuire una portata sintomatica. La struttura sostanziale dell'elettorato nel diritto moderno corrisponde ancor sempre, come ha corrisposto sin dall'origine, alla figura del diritto e non a quella della funzione; e lo riconosce in modo esplicito lo stesso Jellinek ¹ quando, come abbiám visto, dichiara che l'esercizio dell'elettorato deve, come diritto, cedere di fronte a doveri statuali, se non è altrimenti disposto.

18. - Si potrebbe, è ben vero, rispondere a questo punto, che le disposizioni del diritto positivo non sono sempre conformi a ragione, e quindi non sempre è dato ricavare dalla loro struttura gli esatti lineamenti degli istituti cui esse si riferiscono. Ma se — come riconosce con molto spirito uno scrittore acutissimo — la ragionevolezza, la logicità delle disposizioni del diritto positivo non può postularsi, essendo chiaro che il legislatore, data la sua onnipotenza, ben può conferire piena validità a norme affatto irragionevoli ², non sembra tuttavia lecito postulare, per converso, una illogicità che è nel campo del possibile ma non del probabile, accampando gratuitamente, in teoria, esigenze logiche non conciliabili coi dati palmari della giuridica realtà. Ora, asserire che l'elettore, quando vota, è per logica necessità subordinato giuridicamente a finalità che non si radicano nel suo volere, significa appunto proclamare *a priori* l'irragionevolezza del diritto positivo che in niun modo assoda, sancisce, realizza codesta subordinazione, mostrando, anzi, di preoccuparsi quasi esclusivamente della piena indipendenza dell'elettore. Atteggiamento, questo, che suggerisce in modo addirittura imperioso proprio quella visione del diritto subbiettivo che la teoria, troppo assillata dal proposito di escludere l'interesse individuale, vorrebbe eliminare.

¹ *Syst.*, pag. 156 ediz. I e 164 ediz. II. Lo Jellinek conferma qui quanto abbiamo notato circa la contraddizione fra i termini della teoria e i dati della realtà giuridica.

² Vedi Lukas, *Rechtl. Stell. d. Parlam.* pag. 144.

Pure, se è vero, come egregiamente dice il Michoud, che a integrare la figura del diritto subbiettivo è essenziale l'esistenza d'una volontà « à qui la puissance soit donnée de réaliser ou de ne pas réaliser le droit selon son bon plaisir » ¹, non bene si vede come possa contestarsi che nell'atto della formulazione del voto si sostanzia un diritto subbiettivo dell'elettore, mentre proprio in codesto momento esso realizza, per dirla col Mayer ², un potere del quale dispone secondo la propria volontà.

A neutralizzare la portata di questa constatazione non basta certo porre innanzi il dominante interesse dello Stato. Torna, anzi, in acconcio di rilevare qui come lo Jellinek, riducendo l'interesse individuale alla pura pretesa al riconoscimento della qualità di organo, si ponga in singolare contraddizione, non solo collo spirito essenziale della propria teoria della rappresentanza, ma anche — ciò che è ben più strano — coi precisi termini della propria definizione del diritto subbiettivo.

Questa definizione, modificata, come è noto, nella seconda edizione del *System* ³, suona ora così: « Das subjektive Recht ist die von der Rechtsordnung anerkannte und geschützte, auf ein Gut oder interesse gerichtete menschliche Willensmacht ». Ora, qual'è il bene o interesse cui è diretta la potestà di volere dell'elettore? Lo dice, come abbiamo visto, chiaramente lo Jellinek, quando osserva che, in materia elettorale, *nel rendersi attivo* per il pubblico interesse è implicito (e deve essere implicito perchè sia guarentito l'adempimento della funzione) un profondo interesse individuale. E ancor più precisamente quando afferma che le lotte che si combattono per la democratizzazione del diritto elettorale non concernono soltanto la

¹ Op. cit. vol. I pag. 104. Poco monta che il Michoud, ponga, poi, in prima linea il dato dell'interesse (ivi, pag. 105, e Vol. II pag. 492 seg). Sta di fatto, a ogni modo, che la visione della volontà autonoma gli si è imposta per modo da costringerlo a cercare e a trovare, come abbiám visto, anche l'interesse individuale dell'elettore.

² Op. cit. pag. 152. Cfr. anche pag. 145.

³ Pag. 44.

partecipazione all'atto elettivo, ma la conquista d'influenza statutale per mezzo dell'eletto: ciò che non costituisce puramente un interesse di fatto, bensì un interesse giuridico.

È pertanto manifesto (ed è proprio il caso di dire *ex ore tuo te judico*) che la podestà di volere dell'elettore è diretta ad un interesse giuridico individuale, che determina il volere stesso proprio nel momento, nell'atto della votazione. E v'ha di più: codesta direzione della potestà di volere non è per avventura un momento estraneo alla costruzione giuridica dell'elettorato, una deviazione, un'aberrazione psicologica dell'individuo¹, ma è anzi, il presupposto tenuto presente come imprescindibile garanzia dell'adempimento della funzione. Ciò che porta a conchiudere che la stessa idea di funzione sia ben poco propriamente addotta in questo caso, mentre emerge in primissima luce un diritto improntato d'individualità sin nelle intime radici. Non solo, adunque, è da riconoscere che il Rossi ha perfettamente ragione quando scrive che lo Jellinek è spesso incerto e ondeggiante fra i due principii del diritto individuale e della funzione di Stato², ma forse non si esagera constatando che il dato della funzione, nella compagine logica delle idee dello Jellinek appare addirittura come campato in aria, quasi platonico omaggio tributato, con generoso sacrificio della coerenza, alla maestà dello Stato.

19. - Conchiudendo: a noi pare abbia colto perfettamente nel segno il Mayer quando, capovolgendo la costruzione dello Jellinek, ha dichiarato che l'elettore non ha facoltà di votare perchè ha diritto di essere riconosciuto, ma deve essere riconosciuto perchè ha diritto di votare. Ciò che resta vero, qualunque opinione si professi riguardo alla particolare concezione dei diritti pubblici subbiettivi, cui il Mayer allaccia codesta sua veduta³.

¹ Il Ranelletti, ad esempio, pensa che solo *violando il loro dovere giuridico* gli elettori possano ispirarsi ai loro interessi particolari (op. cit. pag. 252 in nota).

² *Nat. giur.* pag. 18 nota 1.

³ Non è certo qui il luogo di valutare la portata delle censure mosse a quella concezione dal Meyer (*Lehrb.* pag. 34 nota 6) e dallo Jellinek (*Allg.*

Il diritto di suffragio è conferito all'elettore perchè è conforme all'indole dello Stato moderno di « sollecitare e promuovere il concorso dell'energia di cui qualsiasi fattore sociale è capace » ¹, e di recare alla luce tutte le tendenze che in seno alla società si agitano, affinchè possano essere valutate, dominate e disciplinate. Ciò si consegue col conferimento individuale del diritto politico elementare, *coordinato* alla funzione pubblica dell'elezione, ma non *subordinato* ad essa, alle sue esigenze, alle sue finalità. E con questa formula intendiamo significare che la funzione pubblica si compie secondo il giuoco preordinato del meccanismo istituzionale, senza che occorra qualificare l'elettore come organo dello Stato. Il giuoco del meccanismo produce la composizione dell'assemblea elettiva, ma scopo dell'istituzione non è, come dice benissimo il Forti, la riunione di più forze in un fascio, bensì il riconoscimento delle direzioni cui tendono le correnti dell'opinione pubblica ²; e non già, come per lo più si ritiene, per uniformare puramente e semplicemente alle tendenze prevalenti l'azione del governo, ma per vagliarle tutte quante, e armonizzarle, e, occorrendo, correggerle. Se alla considerazione — così sottilmente isolata dal Vacchelli ³ — del fine puramente formale dello Stato di avere una volontà o un indirizzo, si

Staatsl. pag. 380 e 382 in nota, prima ediz. Non possiamo però astenerci dall'osservare che le censure stesse sono state scalzate dal Mayer formulando in modo più preciso, nell'edizione francese dell'opera propria, il pensiero che nell'edizione tedesca era forse espresso imperfettamente. L'asserzione dello Jellinek che, in seguito a codesto chiarimento, non si scorga più alcuna sostanziale differenza fra la dottrina sua e quella del Mayer (vedi *Allg. Staatsl.* pag. 407 in nota, ediz. seconda, e *System*, nota aggiunta a pag. 52 della seconda ediz.) non sembra, a dir vero, giustificata. E a ogni modo non si comprende come egli abbia potuto conservare in nota a pag. 409 seconda ediz. dell'*Allg. Staatsl.* la vecchia critica della concezione del Mayer, che più non regge dopo chiarito l'equivoco che le aveva dato origine.

¹ Vedi la dotta relazione dell'on. Bertolini sul disegno di legge dell'on. Giolitti (*Atti parl., Legisl. XXIII, Sess. 1909-12, Cam. d. deput., Doc. n. 907 A*) pag. 8.

² Op. cit. pag. 29.

³ Op. cit. pag. 23.

aggiunga quella del fine eminentemente politico di provocare la pubblica manifestazione anche delle tendenze che in niun modo potrebbero contribuire a indirizzare la volontà statuale, apparirà ancor più chiaro come il carattere della funzione nell'elettorato si riduca, in sostanza, in seconda linea, e voglia esser fatto emergere, invece, soprattutto il carattere del diritto individuale.

Ciò che non importa davvero — come da non pochi sembra si arguisca con singolare preoccupazione e ripugnanza — erigere a sistema la subordinazione dello Stato all'individuo ¹, quando si rifletta che l'assemblea elettiva non è, dopo tutto, organo unico di elaborazione e formazione della volontà statale. La portata dell'elezione non può e non deve essere ingigantita come inconsapevolmente accade a coloro che reputano necessaria la subordinazione della volontà dell'elettore alle esigenze dell'interesse generale affinché l'amministrazione della cosa pubblica non sia asservita alle cure di meschini interessi particolari. Il semplicismo democratico che nelle lotte elettorali a base popolare con esclusiva prevalenza delle maggioranze compendia l'essenza della vita pubblica, non è men lontano dal vero del semplicismo antidemocratico che si riduce, in sostanza, a colorire come interesse pubblico l'interesse puro e semplice dei ceti dirigenti. La complessità sempre crescente dello Stato moderno non suffraga certo l'affermarsi di vedute estreme. Il proposito che in molte recenti legislazioni abbiám visto realizzarsi, di assicurare nei modi più svariati la presenza nelle assemblee politiche (elettive e non elettive) di elementi tratti dal seno delle minoranze (più illuminate, in massima, delle maggioranze), e di elementi tecnici ricavati dalle singole strutture sociali più rilevanti, sta a dimostrare quanto si venga diffondendo il convincimento della necessità di equilibrare negli istituti politici dello Stato moderno le diverse forze che costituiscono la complessa trama della concreta e

¹ Sembra che appunto per respingere codesta veduta, il Romano (*Dir. subb.* pag. 191) e il Rossi (*Nat. giur.* pag. 25) affermino la subordinazione del diritto politico alla funzione pubblica.

non puramente formale sua esistenza. E quindi appaiono sempre meno legittime le vedute che si appuntano nel far risalire al momento iniziale dell'elezione il processo di formazione della volontà dello Stato, mentre solo in parte esso prende le mosse dall'attrito fra i propositi degli elementi — d'altronde autonomi — emersi dall'elezione stessa, e si compie attraverso una serie di successive equilibrizioni quanto mai lontane da un diretto riferimento alla volontà dei singoli elettori o di determinati gruppi di essi. A determinare una corretta e soddisfacente visione ultima dell'interesse generale provvedono in parte i congegni elettorali, provvede l'indipendenza assicurata e il dovere imposto agli eletti, e provvede, in genere, tutta quanta la struttura istituzionale politica. L'elettore non è chiamato e non potrebbe utilmente essere chiamato a darsene cura. Null'altro da lui si aspetta fuorchè la libera dichiarazione d'un suo punto di vista che ha da essere genuinamente individuale: dichiarazione che non è certo valutata unicamente come conato di designazione d'un rappresentante. Ridurre a codesto conato la facoltà attribuita all'elettore, significa non scorgere la figura del diritto politico nella sua interezza, non solo dal punto di vista dell'individuo, ma benanche dal punto di vista dello Stato; significa attribuire rilevanza soltanto ai voti dati ai candidati vittoriosi; significa disconoscere la verità, non meno giuridica che politica, che l'eletto ripete — per così dire — la propria investitura anche da coloro che non hanno votato per lui.

Non tanto adunque è vero — secondo la ricordata formulazione del Rossi — che un medesimo obbietto, l'elettorato, si presenti come un diritto quando si abbia riguardo all'individuo e come una funzione quando si abbia riguardo allo Stato (imponendosi così la necessità di comporre i due momenti antagonistici, ciò che non può conseguirsi se non obliterando uno di essi ¹), quanto è vero piuttosto che si hanno due ob-

¹ Lo Jellinek osserva (*Allg. Staatsl.* prima ediz. pag. 381-82 in nota) che chi non accetti la sua concezione del diritto elettorale non può non riuscire alla totale eliminazione di uno dei suoi due elementi. E il Ferracciu,

bietti affatto distinti: la facoltà di manifestare, con determinata efficacia giuridica, una volontà individuale di ordine politico — che è sempre diritto dell'elettore, sia per l'elettore stesso, sia per lo Stato; e il risultato formale ultimo dell'elezione, in cui l'atto individuale di volontà scompare, variamente combinato con altri atti analoghi secondo un predisposto congegno istituzionale — che colorisce l'elezione stessa come una funzione, tanto se si abbia riguardo allo Stato, quanto se all'individuo.

Ma si tratta — ci si obietterà — di due momenti d'un solo ed unico processo. Non ne dubitiamo. Anche l'attività del docente e quella del discente sono, ad esempio, due momenti inseparabili del medesimo ed unico processo dell'insegnamento. Ciò che non toglie che siano attività perfettamente distinte, e da caratterizzarsi distintamente. La coordinazione di obbiettivi diversi in un medesimo sistema non sopprime la fisionomia propria degli obbiettivi stessi, nè legittima la confusione fra le finalità e le esigenze che dominano l'intero sistema e le finalità ed esigenze diverse, e spesso contrastanti, proprie degli elementi singoli che lo compongono.

L'individuo ha interesse a manifestare, con quella giuridica efficacia che dal meccanismo istituzionale è consentita, una determinata sua volontà; lo Stato ha interesse a promuovere e guarentire la libera manifestazione di codeste volontà individuali, qualunque ne sia il contenuto. Si tratta adunque di interessi permanentemente coordinati ma non coincidenti, come è stato intuito — seppure in modo fuggevole e incompiuto — dall'Arcoleo quando ha scritto, suggerendo con singolare esattezza il punto essenziale della soluzione corretta, che i diritti politici sono coordinati alle funzioni dello Stato ¹.

infatti — per citare un esempio recentissimo — è riuscito alla eliminazione dell'elemento del diritto (vedi la conclusione dello scritto citato). A noi sembra, invece, che senza confinare l'elemento del diritto nella vacua pretesa al riconoscimento, si possa fargli il posto che gli spetta accanto all'elemento della funzione, considerandolo, qual'è, coordinato ad essa.

¹ *Dir. costituz.* pag. 97. Non tutta la possibile portata della formula felicissima è stata intuita dell'insigne scrittore, come si evince dalla pagina precedente, dove egli, richiamando la dottrina del Vacchelli, attribuisce pure all'individuo investito di diritti politici la qualifica di organo dello Stato.

20. - Fernando, così, i lineamenti precipui, i caratteri prominenti degli istituti dell'elettorato e della rappresentanza politica quali sembrano emergere dagli atteggiamenti meno equivoci e più significanti e decisivi del diritto moderno, non crediamo di aver compiuto opera di pura esercitazione dottrinale.

Come abbiain detto all'inizio di questo capitolo, dottrina e pratica non possono andar disgiunte senza che quella intristica in una sterile rielaborazione indefinita di vuoti schemi scolastici, senza che questa brancoli nel buio d'una disorientata vicenda di tentativi sconnessi che non realizzano nè affrettano la soluzione sostanziale dei problemi proposti.

La riforma delle istituzioni politiche non vuole esser tentata in base alle pure risultanze logiche di astratti ragionamenti, nè in base a elementari considerazioni di opportunità immediata. Nessuna riforma è salutare e vitale se non si riallaccia alla logica intima dell'esistente, che non si supera se non cogliendone la struttura fondamentale e valutandone le concrete esigenze indeclinabili.

Solo dai termini intrinseci del diritto pubblico moderno può scaturire la delineazione di nuove norme che nella sua compagine riescano a innestarsi con durevole e benefica efficacia. È indubitabile, invero, se si prescinda dagli infimi particolari e da qualche irrilevante deviazione, che nelle grandi linee, nel congegno degli essenziali principii direttivi, è dominato da una severa logica intima così il diritto esistente come il diritto nuovo che gli si voglia coordinare o sovrapporre.

Così il diritto adempie quella funzione altissima di garanzia, sia contro l'arbitrio dell'interprete, sia contro l'arbitrio del legislatore, che va segnalata fra le caratteristiche più preziose del moderno incivilimento.

CAPITOLO TERZO.

Le basi d'una efficace riforma elettorale.

1. - Come ha potuto facilmente intendere chi ha seguito l'esposizione nostra sino a questo punto, siamo quanto mai lontani dal proposito di scendere, stringendo le fila del discorso, a una minuta analisi degli ultimi disegni di riforma presentati al nostro Parlamento, per riuscire, in base ai risultati della critica, alla redazione di un nuovo progetto rispondente ai criteri da noi preferiti riguardo a ciascun singolo punto.

Così nel delineare le tendenze della più recente legislazione come nell'esaminare i culminanti indirizzi della dottrina, ci siamo ristretti, a disegno, a porre in luce gli atteggiamenti essenziali del pensiero moderno, scientifico e politico, in merito ai massimi problemi che si agitano riguardo all'elettorato e alla rappresentanza nell'attuale momento storico. A quali esigenze si connetta la posizione di codesti problemi fondamentali, quali fra le soluzioni affacciate meglio rispondano alle esigenze medesime, quale visione mostrino di coltivarne prevalentemente i nostri ceti dirigenti, dobbiamo ora vedere per sommi capi, senza disperderci nell'esame di singoli particolari tecnici che, per quanto appaiano rilevanti dal punto di vista dell'applicazione concreta, non toccano però i termini vitali d'una intima riforma degli istituti contemplati.

2. - Già nel primo capitolo abbiamo accennato alla questione preliminare della opportunità d'una qualsiasi riforma in un paese afflitto, come il nostro, da un dilagante indifferentismo riguardo all'ordinamento delle fondamentali istituzioni d'ordine pubblico. Poco ci resta qui da aggiungere alle cose dette.

Il desiderio vivace di riforme che nelle larghe masse d'una popolazione si manifesti in merito a determinati obbietti, non è certo l'unico nè forse il precipuo motivo che possa essere addotto per legittimare e confortare i propositi di un avveduto riformatore politico. Se l'Orlando ha potuto far plauso alla sentenza formulata dal Padelletti nel senso che poco frutto sarebbe da ripromettersi da una riforma che invece di adattarsi alla pubblica opinione volesse crearla o precorrerla ¹, abbiain pur visto che egli stesso negava, nel medesimo scritto, che al motivo dell'indifferenza per la cosa pubblica dominante in Italia, fosse da attribuire decisiva importanza nel decidere della convenienza d'una riforma elettorale. Dove non è da scorgere sostanziale contraddizione quando si consideri che non tutte le norme dettate per disciplinare le svariate categorie dell'umana convivenza richiedono in ugual misura, per tradursi in atto efficacemente, la partecipazione volonterosa delle attività subordinate.

Molte ve n'ha che, per riuscire efficaci appieno, esigono appena una passiva acquiescenza ai precetti formulati: e qui è dato largo campo acconcio alla iniziativa pienamente autonoma del legislatore.

Altre invece ve n'ha che si dirigono al volere attivo dei subbietti contemplati, ne invocano un determinato atteggiamento operoso, che è presupposto indeclinabile della effettiva loro traduzione in atto: e qui è chiaro che il momento dinamico, per così dire, si sposta, dilungandosi dalla volontà che statuisce la norma, per incardinarsi nelle volontà che vogliono esserle subordinate. Sicchè l'efficienza viene ad esserne, per necessità di cose, determinata dagli atteggiamenti spontanei di queste, anzichè dagli avvedimenti più o meno sapienti di quella. E appunto la vera sapienza in codesti casi consiste, come ognuno intende, nella commisurazione e coordinazione dei propositi dell'attività normativa all'effettivo atteggiarsi delle volontà che vogliono essere assunte a cooperare al conseguimento di determinati scopi.

¹ *Rif. elett.* pag. 232-33.

Ora, se scopo essenziale della rappresentanza politica è di mettere in immediato contatto la costituzione dello Stato e quella della società¹, se scopo obbiettivo dell'elettorato è di rivelare ai dirigenti le genuine tendenze dei fattori elementari della vita pubblica, è chiaro che la realizzazione di siffatti scopi solo in parte dipende dagli impulsi spontanei delle singole volontà chiamate a prestare un concorso manifestamente infinitesimale, mentre in molto maggior misura dipende dalla bontà dei congegni destinati a sollecitare le volontà stesse e ad inquadrarle, per dir così, nel sistema che vuol essere attuato.

Una indifferenza, sia pure assoluta e generalissima, in merito alla preferenza da concedere a questo o a quel congegno, non costituisce davvero un ostacolo all'adozione di nuove misure che i dirigenti reputino efficacemente operative nel senso desiderato². Tutto sta che le misure stesse abbiano in sè virtù suscitatrice di volontà prima in niun modo incoraggiate a manifestarsi, di guisa che non appaiano senz'altro destinate a rivelarsi, all'atto pratico, destituite di ogni portata eccedente i confini della pura strumentalità.

Soltanto da questo punto di vista è consentita una valutazione scientifica delle attuate o proposte riforme del regime elettorale: una valutazione, cioè, che non rimanga confinata nei termini meschini di semplici considerazioni contingenti d'opportunità immediata o di mera convenienza nei riguardi della tattica dei partiti.

3. - L'estensione sempre più ampia del diritto di suffragio è un dato di fatto generale e caratteristico dell'età nostra. L'indole dello Stato moderno l'esige, come abbiám visto, soprattutto perchè, cresciuta a dismisura, per ineluttabile necessità di cose, la sua sfera d'azione, nessuna delle aspirazioni e delle tendenze che in seno alla società si agitano

¹ Vedi Romano, *Lo stato mod. e la sua crisi*.

² Naturalmente, il malanno è irreparabile quando l'indifferenza, la mala voglia, l'incompetenza siano triste retaggio anche dei dirigenti, come bene osserva il De Gennaro, *Rif. elett.* pag. 5 e 11.

deve poterglisi fare ignota o estranea se non si vuole che gli sfuggano le condizioni di fatto che esso ha da affrontare nell'effettuazione dei propri compiti.

Grandemente scemata è pertanto oggimai l'importanza del problema, tanto dibattuto un tempo, della capacità elettorale. Dovrebbe esso, a dir vero, logicamente esser posto in primissima linea se ai termini della realtà comunque rispondesse la dottrina dell'elettorato-funzione, essendo evidente che requisito essenziale del soddisfacente adempimento d'una funzione è la scelta oculata dei funzionari. E frattanto il continuo afflusso che nello Stato moderno vediamo verificarsi, di schiere via via meno scelte di partecipanti all'attività politica elementare, senza che neppur sempre sia dato ricercarne il motivo determinante nell'imperiosa manifestazione d'irrefrenabili aspirazioni, costituirebbe un indizio di decadenza addirittura inesplicabile del senno politico dei ceti dirigenti, se davvero i singoli elettori dovessero ritenersi chiamati a compiere una delicata funzione pubblica.

Chi, invece, svincolandosi dall'impaccio d'una veduta puramente teorica, non perda di vista i dati palmari della giuridica realtà nel tracciare i lineamenti dell'istituto, non trova difficoltà a intendere come nello Stato moderno non desti alcuna preoccupazione il fatto saliente della progressiva svalutazione intrinseca del corpo elettorale, che necessariamente si accompagna al continuo suo incremento numerico. Ciò accade appunto perchè dagli elettori non tanto ci si ripromette la ottima scelta di uomini adatti a bene indirizzare l'azione dello Stato, quanto piuttosto la rivelazione di tendenze che, mal note o inadeguatamente valutate, potrebbero suscitare seri pericoli o creare considerevoli ostacoli all'amministrazione della cosa pubblica. E per ciò si conferisce loro un diritto di cui dispongono a loro posta, sicuri di non incorrere in alcuna personale responsabilità, allettati dalla speranza di acquistare, pel tramite di un qualche simpatizzante, vittorioso nel cimento elettorale, una tal quale influenza nel maneggio dei pubblici affari.

Ma di qui precisamente discendono due conseguenze d'im-

portanza capitale, che nell'ultimo disegno di riforma presentato al nostro Parlamento non sono, pur troppo, state prese affatto in considerazione.

4. - E cioè, in primo luogo, è manifesto che se nessuna speciale capacità occorre per la semplice dichiarazione di spontanee tendenze, è imprescindibile però, per il conferimento dell'elettorato, la presumibilità dell'indipendenza.

Tutte le leggi elettorali degli Stati civili prescrivono la sospensione dell'esercizio del diritto di suffragio per coloro che si trovino in istato manifesto di dipendenza: soldati, indigenti, e via dicendo; e nessuno ignora che l'ostacolo più grave all'adozione del suffragio femminile sorge dallo stato di soggezione della stragrande maggioranza delle donne di ogni ceto sociale in quasi tutti i paesi anche meglio avviati verso un superiore incivilimento. Conferire il diritto elettorale a chi è normalmente avvezzo a subire l'impero dell'altrui volontà, significa recare in atto alla cieca, in modo indiretto e incoerente, il sistema del voto plurimo, che anche attuato coscientemente e coi più meditati avvedimenti non si sottrae al vittorioso incalzare di ben fondate censure.

Ora, qual dipendenza più grave e costante e ineluttabile di quella dell'analfabeta, che di nessuno degli indispensabili congegni della vita moderna può avvalersi senza l'altrui sussidio?

Dire che l'analfabeta può essere di gran lunga più intelligente di chi sappia a fatica leggere e copiare meccanicamente le parole d'uno scritto, comprendendone forse a mala pena il senso, significa dir meno che nulla se si tenga presente il criterio che a noi sembra veramente essenziale in questa materia. L'intelligenza qui è fuor di questione: chè se dovesse essere valutata come criterio decisivo, non basterebbero certo le faticose e contestate elucubrazioni di taluni antropologi nè le sentimentali divagazioni degli idolatri della grazia e riservatezza femminile, a legittimare l'esclusione delle donne dall'elettorato.

L'analfabeta non può essere elettore perchè il suo voto non sarà mai *suo* — ci si consenta il bisticcio — qualunque

sistema si adotti per guarentirne la segretezza. Giova, anzi, osservare che è perfettamente inutile affaticarsi a escogitare espedienti formali per conseguire, riguardo al voto degli analfabeti, una qualsiasi parvenza di segretezza. Il gran discutere che si è fatto su codesto punto sta a dimostrare soltanto quanto sia diffusa e accentuata la tendenza, in argomento di diritto elettorale, a far gran caso di circostanze che non hanno, in sostanza, alcun peso. Che cosa siano le elezioni in Grecia nonostante il famoso sistema delle pallottole che è indubbiamente il più sicuro per impedire che la destinazione del voto possa comunque conoscersi, non v'ha chi non sappia. Il voto dell'analfabeta, per quanto formalmente segreto, non sarà mai — e qui sta la sostanza — espressione genuina d'una volontà sua, bensì della volontà di chi abitualmente lo domina, supplendo in tutti i rapporti della vita alla sua cecità; così come il voto d'una donna maritata non sarà normalmente suo, bensì del marito che in tutte le esigenze della vita quotidiana l'assiste e la dirige.

La donna viene tuttavia acquistando, a grado a grado, in alcuni paesi il diritto elettorale, di mano in mano che, generalizzandosi la sua partecipazione alla lotta per l'esistenza, essa si sottrae allo stato di soggezione psicologica che, senza far dubitare dell'intelligenza, elimina però la presumibilità dell'indipendenza. Ma l'analfabeta, per quanto mostri di sapersi destreggiare nella vita, per quanto sia buon soldato, buon lavoratore, buon amministratore delle proprie sostanze e via dicendo, non sarà mai psicologicamente indipendente: anzi, tanto meno lo sarà, quanto più, ponendosi a contatto colle molteplici esigenze, colle complicazioni infinite della vita moderna, dovrà abitualmente ricorrere all'altrui assistenza per orizzontarsi nel discernere le modalità di attuazione di ogni suo più elementare interesse.

Discorrere qui di discernimento acquistato coll'età, colla prestazione del servizio militare, coll' « esperienza nella grande scuola sociale della vita »¹, significa partire in guerra contro

¹ Cit. relazione Bertolini, pag. 11.

i mulini a vento. Nessuno ormai — ripetiamolo — può più fare seriamente questione di capacità intellettuale, dato il grado cui tutte le legislazioni sono scese nel determinare i requisiti per il conferimento dell'elettorato; e se di capacità intellettuale non si tratta, ma di senso intimo d'autonomia, è chiaro che infinitamente più dello smalzato lavoratore scaltritosi ne' più svariati contatti colla vita industriale di mezzo il mondo, vale intrinsecamente, fra gli analfabeti, il rude montanaro cui le limitatissime esigenze della semplice vita non hanno certo dilatato l'orizzonte dell'intelletto, ma neppure hanno potuto menomare — risultandone ridotto ai minimi termini il bisogno dell'altrui assistenza — l'integrità e la schietta individualità del carattere.

Che cosa ci si possa pertanto ripromettere dall'improvviso gonfiamento del corpo elettorale italiano ¹ che si vuole attuare in base a criteri così superficiali e sconclusionati, è difficile arguire. V'ha chi crede che i motivi determinanti l'inaudita larghezza nell'offrire ciò che non è stato chiesto nè si è mostrato comunque di desiderare, non siano troppo puri ². Checchè sia di ciò, non par dubbio che se dalla prima cospicua estensione del suffragio attuata in Italia nel 1882 in circostanze politiche sensibilmente analoghe alle attuali ³, nessun beneficio è derivato alla nostra vita pubblica, meno ancora sia da sperarne dalla nuova e di gran lunga più stra-

¹ Gli elettori iscritti saliranno da circa tre milioni e un quarto a oltre sette milioni e mezzo. Dei nuovi elettori, circa un milione e tre quarti apparterranno — in grazia alla prescritta iscrizione d'ufficio — alla categoria degli svogliati, che avrebbero potuto essere iscritti anche secondo le disposizioni della legge attuale, e non se ne curarono. Gli analfabeti saranno adunque press' a poco due milioni e mezzo. E i novissimi decimi di essi apparterranno all'Italia meridionale e insulare. Circostanza, questa, che vuole essere tenuta, come ognuno intende, in particolare considerazione da chi si studi di cogliere i presumibili intenti e di valutare la probabile portata della riforma. Tanto più quando si ponga mente all'altra proposta, non meno significativa, dell'indennità parlamentare.

² Vedi Pareto. « *Rentiers* » e *speculatori*.

³ Vedi Arangio Ruiz, *Storia costituz.* pag. 355, e il nostro scritto sullo scrutinio di lista.

vagante estensione oggi proposta, che si risolve, come crediamo d'aver chiarito a sufficienza, in una pessima applicazione del cattivo sistema del voto plurimo.

5. — Venendo, poi, al secondo punto, ci sembra indiscutibile addirittura che il più lato conferimento del diritto elettorale si riduce a un vero e proprio pleonasmo ozioso qualora non si sollecitino i subbietti del diritto a valersene effettivamente, suscitando la visione d'una verosimile efficacia concreta dell'esercizio della facoltà conferita. Se precipuo scopo del conferimento è, per lo Stato, come si è ripetuto più volte, la constatazione delle tendenze che si agitano in seno alla società, lo scopo è frustrato evidentemente in modo irreparabile dall'astensione.

Ciò che non vuol dire che si debba ricorrere al povero spediente del voto obbligatorio, che aveva sedotto il primo ideatore della nostra riforma ¹.

Senza credere affatto — per le ragioni che già ci è occorso di accennare — che esso sia in sostanziale contrasto colla natura di diritto subbiettivo dell'elettorato ², e senza

¹ Vedi il disegno di legge presentato dall'on. Luzzatti. A. P. Legisl. XXIII Sess. 1909-10 Docum. 738.

² Scrive lo Jellinek (*Allg. Staatsl.*, seconda ediz., nota 2 a pag. 409) che la concezione individualistica dell'elettorato si ritrova « ganz ratlos » di fronte al fatto concreto del dovere giuridico di votare sancito da qualche legislazione moderna. Ciò può essere vero per chi ritenga che il diritto consista essenzialmente nella libertà di fare o non fare uso d'una data facoltà. Ma a chi, con noi, lo faccia invece consistere soprattutto nella libera proposizione del fine, l'obbligo di votare, *inteso nel senso di obbligo puro e semplice di recarsi a deporre una scheda nell'urna* (vedi la recens. dello Schuster-Bonnot al libro dello Spira), non può recare alcun dottrinale imbarazzo. Ci sembra piuttosto, che dovrebbe esserne alquanto imbarazzato lo stesso Jellinek, poichè è pur lecito domandarsi a che si riduca la significazione, già assai smilza, del diritto al riconoscimento da lui costruito, quando non è più che il prodromo dell'esercizio d'un'attività imposta. Avere il diritto di farsi riconoscere come elettore, per poter trovarsi legalmente costretto a votare, non avrebbe da essere, a quanto sembra, troppo soddisfacente! Vedi le acute osservazioni del Battaglini nella nota *sulla punib. dell'astensione*.

negare che esso valga, di fatto, ad assicurare un più assiduo concorso formale alle urne poichè l'esperienza del Belgio, di alcuni cantoni svizzeri e della Spagna è ormai decisiva in proposito, riteniamo che la condanna ne risulti irrefragabilmente dal semplice rilievo, già esposto come capitalissimo, che dall'elettore si richiede una dichiarazione di volontà spontanea, determinata da libero convincimento. E se si esagera fuor di dubbio asserendo che gli elettori costretti a votare voteranno male per puro dispetto, non si erra certamente constatando che la libera e genuina manifestazione di volontà che si ricerca, non si otterrà affatto spingendo a votare chi abbia fondato motivo di ritenere dannato, *a priori*, all'inutilizzazione il proprio voto. Chi voti colla preoccupazione di votare inutilmente, quand'anche non si decida a deporre nell'urna una scheda bianca o volutamente nulla, obbedirà a ogni modo più alle traviatrici suggestioni di quella preoccupazione, che non agl'impulsi spontanei dell'animo suo. Non voterà, cioè, secondo le proprie tendenze schiette, ma secondo le imperiose esigenze d'un calcolo di probabilità, che potrà condurlo ad aggregarsi a una corrente cui in realtà non aderisce, pur di non disperdere senza alcun costrutto il proprio voto. E di qui, più che dai motivi inconsistenti o banali che sogliono addursi contro la misura in discorso ¹, deriva la sicura e irrevocabile sua condanna.

Per indurre l'elettore a valersi del diritto conferitogli senza correre il rischio di snaturare la manifestazione della sua volontà, non v'ha che un mezzo: ispirargli una ragionevole fiducia nell'efficacia probabile del proprio voto. Ciò che non si consegue se non costruendo un congegno elettorale

¹ Se si eccettuino gli eccellenti studi, già ripetutamente citati, del **Triepe** e del **Forti**, e l'acuto scritto testè ricordato, del **Battaglini**, si può dire, del resto, che tutta la copiosa letteratura recente del tema si risolve in una eterna rifrittura degli argomenti pro e contro l'obbligo del suffragio esposti già diversi anni or sono dal **Moreau** (scritto cit.) dal **Posada** (*Il deber del sufr.*) e dal **Ferrarini** (Vot. obligat.), per tacere di scrittori nostri anche meno recenti. Poco di nuovo contengono gli scritti, pure già citati, del **Vutkovich**, del **Turri** e del **Quiri**, e meno ancora quello dello **Spira** (*D. Wahlpflicht*).

che renda accessibile la rappresentanza a tutte le tendenze appena significanti, che con carattere di spontaneità si affermino nei contrasti fra le varie vedute politiche, e fra i diversi interessi concreti di singoli gruppi sociali.

Nell'affermazione del Saripolos che il cittadino, in regime democratico, ha un diritto individuale a governarsi come ad essere governato ¹, è un gran fondo di vero. Qui appunto l'elemento politico della rappresentanza vuole esser tenuto presente da chi non voglia scavare un abisso fra la teoria e la realtà, riducendo la scienza del diritto pubblico a una mera architettura di vuote formule.

La rappresentanza politica non è — come abbiám chiarito nel capitolo precedente — rappresentanza vera e propria in senso tecnico, sotto qualunque punto di vista si voglia considerarla; ma ciò non toglie che sia, non meno teoricamente che realmente, rappresentanza in senso politico. L'ordinamento giuridico stesso, che la teoria assume a fondamento dei principii ch'essa proclama, dei sistemi ch'essa edifica, non è una struttura a sè stante, che viva esclusivamente di vita propria, fuor d'ogni contatto cogli elementi metagiuridici della realtà. Esso li avvolge e li domina, ma non li disconosce; non ne subisce le inframmettenze dirette, perchè obbedisce soltanto ai canoni della propria logica intrinseca, ma — in quanto è diretto a disciplinarli — ne coglie i caratteri incancellabili, ne valuta le imprescindibili esigenze. Significantissima testimonianza ne porge, nella materia in discorso, il nostro diritto positivo quando dispone che a un deputato eletto in più collegi spetta di dichiarare *quale sia il collegio di cui egli intenda di esercitare la rappresentanza* ². Ciò non significa certo che il deputato sia, in senso giuridico, rappresentante di un dato collegio, ma significa che lo è in senso politico, e che codesto fatto politico non si vuole ignorare, bensì constatare, valutare, disciplinare, dall'ordinamento giu-

¹ Op. cit. pag. 599.

² Art. 94 T. U. l. elett. politica. Vedi in proposito la nostra nota su *La nuova elez. di un deput. in carica*.

ridico. Correlativamente, non è punto vero, in senso giuridico, che l'elettore abbia diritto ad essere rappresentato (cioè a governarsi, designando effettivamente chi lo governi secondo le sue intenzioni), ma è vero ch'egli, esercitando il diritto di suffragio, tende legittimamente allo scopo di vedersi rappresentato in senso politico¹, e di questa circostanza di fatto il diritto obbiettivo deve tener conto se non vuol vedere ridursi a lettera morta le proprie disposizioni.

E ciò torna a dire che il problema della distribuzione della rappresentanza non è — come pare pensino i proponenti e propugnatori della nuovissima riforma elettorale in Italia — un problema di second'ordine, ma è il punto di partenza necessario, imprescindibile, di ogni riforma veramente degna di questo nome. Solo, invero, risolvendo codesto problema in modo soddisfacente, si può sperare di veder tradursi in atto ciò che con tutte le altre misure ci si propone di conseguire: la partecipazione effettiva alla cosa pubblica degli elementi sociali designati, la sincera manifestazione della loro volontà, la rispondenza del risultato delle elezioni all'atteggiarsi delle vive correnti di opinioni, di aspirazioni che si vengono determinando in seno alla società.

In questo senso si può dire davvero che il diritto moderno accoglie fra i presupposti del giuridico sistema degli ordinamenti elettorali l'esigenza di un congegno foggiato in modo da realizzare, nei limiti del possibile, quella rispondenza di vedute e di propositi fra elettori ed eletti, che costituisce appunto il nocciuolo del principio politico della rappresentanza.

E qui, si noti, i dirigenti hanno, soprattutto in Italia — data la generale indifferenza dominante in materia — le mani assolutamente libere. Qui, come si è già osservato, l'indifferenza non nuoce, perchè la cordiale adesione dei cittadini chiamati a partecipare alla cosa pubblica non è affatto indi-

¹ Per ciò non possono considerarsi come atti di corruzione le promesse di tutelare, se eletti, gli interessi del collegio o di parte di esso e de' suoi componenti. Vedi Solazzi, *Del dir. elett. pol.*, II, pag. 30.

spensabile a infonder vita nei congegni d'una sapiente distribuzione della rappresentanza. Basta che nei termini di un sistema l'attività loro possa adagiarsi senza riluttanza, perchè esso dia, in circostanze normali, tutti quei frutti che, per forza di cose, debbono emergere dalla stessa sua struttura sapientemente ideata. Mentre accade, per altro verso, che l'imperfezione del sistema si traduca in un grave motivo di rilasciatezza della politica attività, quando ne risulti mortificata, sminuita l'efficienza di energie che pur scenderebbero volonterose in lizza se non si vedessero preventivamente dannate all'inutilizzazione.

Appare, pertanto, ingiustificabile per ogni riguardo il proposito, chiaramente manifestato nell'ultimo documento parlamentare concernente la riforma elettorale in Italia, di rinviare alle calende greche ogni e qualsivoglia revisione del nostro incancrenito sistema di distribuzione della rappresentanza ¹. L'accampato pretesto di voler facilitare l'assetto del nuovo stato di cose, consentendo che le nuove schiere elettorali possano « essere inquadrate nelle organizzazioni esistenti » significa, tradotto in linguaggio più semplice e sincero, che si vuol mantenere l'elettore in uno stato di soggezione schiacciante ai comitati elettorali, riducendo a una pura lustra il contenuto essenziale del suo diritto ².

¹ Vedi la cit. relaz. Bertolini, pag. 4-6. Non fa meraviglia, del resto, che si faccia, così, buon mercato della massima esigenza d'un effettivo rinnovamento istituzionale, quando si trova modo anche di giustificare e di ribadire la sfacciata violazione dell'art. 46 della legge elettorale, che è una delle più deplorevoli manifestazioni del cinismo che signoreggia la nostra vita pubblica.

² Vedi Palma, *Cost. mod.* cap. III, e Mosca, *Elementi*, pag. 167 e 308, e *Teor. dei gov.*, pag. 295. La relaz. Bertolini accenna (pag. 29) alla « scarsa fiducia che si può avere di un larghissimo immediato esercizio del loro diritto da parte dei nuovi elettori ». Ed è certo che occorrerebbe una buona dose d'ingenuità per coltivare troppo rosee illusioni in proposito: non tanto, forse, riguardo all'efficacia immediata della riforma — chè le novità, come l'esperienza insegna, hanno sempre una certa virtù galvanizzatrice momentanea — quanto riguardo all'avvenire meno prossimo. Ma di chi la colpa

6. - Pure, non v'ha ormai chi possa sottrarsi alla netta visione del profondo disagio che travaglia la nostra vita pubblica in conseguenza della manifesta degenerazione progressiva dell'istituto della rappresentanza politica. Mentre è indiscutibile — come egregiamente diceva il Mosca già diversi anni or sono — che col crescere della civiltà aumenta senza posa il numero delle influenze morali e materiali che sono suscettibili di diventare forze politiche ¹, poco o nulla si è fatto, segnatamente in Italia, per disporsi ad affrontare degnamente l'arduo e incalzante problema del coordinamento dei congegni istituzionali alle imperiose esigenze delle nuove e fiorenti energie sociali spontanee.

Quanto deficiente si appalesi l'organizzazione dello Stato moderno nel regolare e dominare gli aggruppamenti degli individui che costituiscono una delle più spiccate caratteristiche di ogni società pervenuta ad un alto grado di sviluppo, è stato posto recentemente in chiaro con singolare acutezza pur da uno degli studiosi nostri meno disposti a far buon viso all'infiltrazione indebita di vedute sociologiche nell'analisi degli istituti di diritto pubblico. In forza, appunto, di codesta deficienza — osserva il Romano ² — il movimento corporativo fiorito a' giorni nostri con straordinario rigoglio per virtù di tendenze inerenti alla tessitura profonda dell'ambiente storico, si è venuto affermando in senso antagonistico al non consono ordinamento giuridico; sicchè la crisi dello Stato attuale ne risulta caratterizzata dal convergere e dal mutuo aggravarsi di questi due fenomeni: il progressivo organizzarsi della società sulla base di particolari interessi, e la deficienza dei mezzi giuridici e istituzionali che la società medesima possiede per far rispecchiare e valere la sua struttura in seno a quella dello Stato. Deficienza che appare soprattutto manifesta nei

se gli elettori mostreranno ben presto d'avere in non cale il conferimento d'un diritto che si è avuto cura di evirare col famoso spediente dell'inquadratura nelle organizzazioni esistenti?

¹ Cit. *Elementi*, pag. 154.

² Cit. disc. sulla crisi dello Stato moderno.

riguardi dell'istituto della rappresentanza politica, che sarebbe particolarmente destinato a mettere in immediato contatto la costituzione dello Stato e quella della società, mentre a questa finalità essenziale non è in grado, per lo più, di corrispondere, per la imperfezione de' suoi congegni.

Di qui l'immiserirsi, il rannicchiarsi in sè stessa, il professionalizzarsi della vita politica, dissociata dalle fonti vive dell'indispensabile proprio rinnovamento perenne; di qui la rivelazione ognor più cruda del sottile inganno che si annida nella compiacente formula dell'interesse generale; di qui la prepotenza sfacciata delle clientele cui si mostrano sempre peggio asservite le maggioranze parlamentari; di qui la prevalenza ormai fatta normale e palese del corridoio sull'aula, nelle assemblee elettive.

Qual meraviglia, ciò posto, se il discredito si accentua e dilaga, e se le forze più rigogliese della società tendono a stringersi in formazioni particolaristiche, accampate in atteggiamento minaccioso fuor dei confini delle intristite istituzioni politiche, pronte a cogliere ed a rivolgere a profitto proprio le conseguenze delle manifestazioni degenerative che in seno ad esse appaiono avviate a una sempre più precipitosa maturazione?

7. - I rimedi si cercano da tempo, e la ricerca stessa è una ben significativa riaffermazione del disagio. Che se il senso del disagio si è fatto così acuto da indurre i critici più impazienti a dimenticare sinanco i tratti caratteristici della rappresentanza politica moderna, come accade quando si affacciano le idee del mandato imperativo ¹ e del referendum ²,

¹ Il principio del mandato, come si è detto nel precedente capitolo, è già da parecchio tempo tornato in piena circolazione in Inghilterra. E anche in Francia non mancano, anche in questi ultimi anni, concrete proposte tendenti alla sua adozione in via legislativa (Duguit, *Traité*, pag. 344).

² Vedi ultimamente la proposta presentata alla Camera francese dal deputato Pugliesi-Conti (cit. rassegna dello Scelle, pag. 538). Cfr. poi Curti, *D. Urspr. d. Refer.*, Horwill, *The Ref. in Gr. Brit.*, Hauriou, *Princ.* pag. 446, Nézard, nella « Rev. du dr. publ. » del luglio-settembre 1906, e Naquet, nella « Rev. polit. et parlem. » del settembre 1910.

non sembra davvero sia il caso di prendere in seria considerazione siffatte estreme tendenze, mentre tanto cammino resta ancora da percorrere nel senso del semplice miglioramento strutturale d'un istituto cui sono intimamente collegate le fasi più momentose della storia dell'incivilimento, e che nulla, certo, autorizza a ritenere frusto a tal segno da dover essere senz'altro sostituito, o, tanto meno, sfigurato colla rievocazione di pretese misure integratrici che l'esperienza storica ha irremissibilmente condannato.

L'istituto della rappresentanza politica aspetta ancora, in tutti i grandi Stati che, senza eccezione ormai, lo hanno accolto, una sistemazione rispondente all'intima sua natura, alla sua ragion d'essere. Il grossolano empirismo che in materia di distribuzione della rappresentanza vediamo pacificamente dominare nelle legislazioni di quasi tutti i grandi Stati mentre tanto fervore di dibattiti e di esperimenti anima la vita pubblica degli Stati minori, appare ormai assolutamente ingiustificabile. Il problema è stato studiato e ristudiato sotto tutti i possibili aspetti ¹, la pratica applicabilità di sistemi

¹ La letteratura dell'argomento è addirittura imponente. In Italia fu in fiore sino a pochi anni dopo la riforma del 1882 (vedi, per codesto periodo, il diligente studio cit. del De Gennaro, e le notizie esposte in appendice al disegno di legge dell'on. Luzzatti: Doc. parl. cit. pag. 31 e seguenti. Aggiungi: Sonnino, *D. rapp. proporz. in It.*, Mirabelli, *Il suffr. a popolo*, e i citati *Saggi* del Morelli che offrono particolareggiata notizia di materiali interessanti, altrove trascurati, e ormai quasi irreperibili). Poi codesti studi languirono, soprattutto per la mortificazione derivata dalla disastrosa esperienza dello scrutinio di lista. Oggi assistiamo a un promettente risveglio, che è da sperare non sia per essere soffocato dal malvolere degli elementi politici dirigenti. Vedi, oltre al De Gennaro, il Caetani, *Rif. elett.*, l'Enriques, *Teor. d. Stato*, il Bandini, *Rif. elett.*, il Teixeira, *Rapp. proporz.*, il Brunelli, *Sist. di scrut.*, il Sabini, *Rif. d. sist. elettorale*. Quanto all'estero, oltre alle copiosissime indicazioni date dal Saripolos, e agli scritti già cit. dello Springer, del Bonnefoy, del Wiechel, dello Schneider, del Tecklenburg, del Breton, del Clément, del Fontaine, del Saleilles e del Benoist, vedi: Geyerhahn, *Probl. d. verhältnism. Vertr.*, Springer, *Mehrheits od. Volksvertr.*, Unold, *Wie d. Wahlr. war ecc.*, Kunwald, *Grundged. d. proport. Wahlsyst.*, Curtis., *Proport. represent.*, Cahn, *D. Verhältnissw.*, Humphreys, *Proport. represent.*, Lacha-

che, sino a pochi anni or sono, potevano sembrare quasi fantastici, è stata trionfalmente dimostrata dall'esperienza; la più larga preparazione desiderabile per una meditata riforma non manca, e l'indugio pertanto non può non far sorgere il sospetto che all'attuale deplorabile stato di fatto si stenti a recar rimedio perchè non si osa disturbare inconfessabili interessi che se ne giovano a scapito del pubblico bene.

Con ciò non vogliam dire che una più soddisfacente distribuzione della rappresentanza sia la panacea destinata a rigenerare di punto in bianco la vita politica moderna. Ma riteniamo di poter asserire, per le ragioni decisive già esposte, che essa è il punto di partenza necessario, il positivo fondamento imprescindibile di codesta agognata rigenerazione, perchè ogni altra misura è destinata a rimanere senza apprezzabile effetto se non si risuscita la tramontata fiducia nell'efficacia concreta potenzialmente per tutti uguale, del diritto di suffragio. Non sarà mai ripetuto abbastanza che ogni e qualsivoglia riforma elettorale è uno schema vuoto di contenuto effettivo se non suscita all'azione le volontà cui s'indirizzano le sue disposizioni: se non disciplina, cioè, il procedimento elettorale in modo che, nei limiti del possibile, a ogni elettore sia concesso nutrire fondata speranza di affermare non inutilmente la propria genuina opinione ¹.

Questa conclusione, ricavata dall'analisi e dalla valutazione degli elementi costitutivi essenziali dell'elettorato e della rappresentanza, non ha a che fare, come ognuno intende, colle banali concezioni della sovranità popolare frazionata e della fotografica rispondenza dell'assemblea elettiva alla società, che tanto hanno contribuito a screditare la dottrina proporzionalistica. L'attuazione d'una rispondenza approssi-

pelle, *Le sabotage de la r. p.*, Dobranicki, *Proport. Wahlvorsch. e Graduierte stimmgeb.*, Désortiaux, *La r. p. en France*, e inoltre, dello stesso, la discussione col Dietz nella « *Rev. polit. et parl.* », 1911.

¹ Questo punto è posto in luce assai bene, pur fra non poche stravaganze e non senza il concorso di notissimi errori, dal Fontalirant, nel curioso opuscolo: *Étude crit. du syst. électoral*.

mativa della costituzione dell'assemblea a quella della società non vuole essere intesa come fine ultimo da conseguire, ma come indispensabile mezzo per riuscire al fine di gran lunga più elevato della intensificazione e chiarificazione, per dir così, della vita politica.

Mezzo forse imperfetto, ma meno assai che a prima vista non sembri, se, cogliendone l'intera portata invece di restringerla arbitrariamente come spesso accade, la si ponga poi a riscontro con altri spedienti che non potranno non apparire anche meno efficaci.

8. - Arbitrariamente ristretta, ad esempio, è fuor di dubbio la concezione della rappresentanza degli interessi, pur con tanta sapienza e con sì ricca varietà di atteggiamenti esposta, analizzata, elaborata in Germania ¹, e con tanta autorità patrocinata anche in Francia ². L'intrinseco e irrimediabile errore che la vizia, è stato assai bene posto in chiaro dal Chimenti ³, avvertendo che la coscienza sociale non coincide colla coscienza politica, mentre può, anzi, considerarsi come un antecedente costitutivo di essa; sicchè togliendo direttamente a base della coordinazione politica gli elementi propri della coordinazione sociale, si disconosce il contenuto specifico, ormai distinto e distintamente evoluto, della politica funzione, e riannodandola a' suoi antecedenti naturali, si corre incontro a una disorganizzazione profonda anzichè alla cercata riorganizzazione.

Verità, questa, che trova conferma ampia, sicura e mira-

¹ Vedi, oltre ai cit. scritti del Wiechel, dell'Unold e dello Gneist, le dotte e suggestive trattazioni del Mohl, in *Staatsr. Völkerr. u. Pol.*, vol. I pag. 408 e seguenti, dello Schäffle, in *Deutsche Zeitfr.*, vol. I p. 120 e seguenti, e in *Zeitschr. f. d. ges. Staatsw.*, e del Goerne, *Repräsent. Syst. d. Zuk.*, tacendo anche dei molti altri lavori di più antica data, menzionati dal Naiork nell'accurata dissertazione: *D. Gestalt. d. Volksvertretung*.

² Vedi i cit. volumi del Benoist, e gli articoli del De la Grasserie nella *Rev. int. de Sociol.*, 1896. Favorevoli al principio, con atteggiamento originale, sono pure il Hauriou, *Principes*, pag. 466, e il Duguit, *L'État*, II, pag. 329 e *Traité*, I, pag. 389.

³ *La vita polit. ecc.*, Parte II.

bilmente documentata nella eccellente analisi degli aggruppamenti politici moderni che il Presutti ha dato alla letteratura nostra ¹, colmandone una delle più deplorate lacune. Risulta, infatti, a luce meridiana, da codesta accurata e lucida esposizione dei rapporti intrecciatisi in quasi tutti gli Stati retti a regime rappresentativo fra le svariate cerchie d'interessi e i partiti politici, che non è data la possibilità di un intimo e durevole compenetrarsi delle due formazioni, soprattutto laddove si è maturato il sistema parlamentare vero e proprio, contrassegnato da peculiari discipline cui male si adattano gli aggruppamenti che emergono dalle esigenze della lotta degli interessi.

Gli è perciò che il Presutti, rievocando i classici lineamenti del sistema parlamentare, si trova indotto a chiedere a una ricostituzione, genialmente tratteggiata, di due grandi partiti alternantisi al potere, il risanamento della illanguidita e degenerante vita politica.

Senonchè, neppure a questa attraentissima illusione è dato far buon viso se si ponga mente alla prepotenza vittoriosa delle rudi esigenze della realtà contemporanea.

Con coraggiosa franchezza l'on. Sonnino condannava purieri ² come « semplicista e serenamente ignara dell'infinita complessità della vita moderna » la dottrina cattedratica della cristallizzazione normale delle forze politiche in due partiti alternantisi al potere; e constatava che essa non ha potuto mai trovare la sua pratica attuazione nell'Europa continentale durante un intero secolo di governo rappresentativo. Sentenza, questa, così sicuramente vera, che quasi si sarebbe indotti a meravigliarsi che abbia pur potuto quella accademica dottrina acquistare tanto credito da essere per lungo tempo invocata come un assioma indiscutibile della scienza politica, se non fosse risaputo quale magica suggestione abbiano esercitato in questo campo, anche sugli spiriti più il-

¹ *I sist. di scrut. e i part. politici.*

² Nel discorso pronunciato alla Camera il 7 aprile 1911.

luminati del continente europeo, le parvenze esteriori delle istituzioni e delle consuetudini politiche inglesi.

Neppure l'Inghilterra, peraltro, si è sottratta a quella fatale pressione delle nuove forze sociali che ha condotto dovunque alla disgregazione dei partiti politici. Già lo intuiva, or sono più decennii, il Koller, nel suo acuto studio sulle conseguenze della democratizzazione del diritto elettorale nei riguardi del governo parlamentare ¹; e lo constatava, come fatto ormai compiuto, non molti anni dipoi, il Palma, discorrendo del frazionamento dei partiti in Germania, in Francia e in Inghilterra ². Che se oggi qualche scrittore persiste tuttavia nell'illusione così mal sorretta dai fatti ³, l'esatta visione della realtà s'impone però in modo trionfale alla grandissima maggioranza degli osservatori ⁴.

Nè all'indagine penetrante del Presutti sono sfuggite le circostanze che confortano la conclusione in discorso; senonchè, alla dilagante sfiducia egli reputa di poter fare argine notando che le divergenze di opinioni quali si veggono — e sempre, del resto, si sono vedute — delinearsi in seno ai partiti, non ne scuotono necessariamente la compagine, tantochè sogliono essi, di fatto, sopravvivere anche alle più accentuate manifestazioni di siffatti dissensi.

Sottile osservazione fuor di dubbio, che pone in rilievo un aspetto interessante e non trascurabile di quel fenomeno singolare della persistenza tenace delle forme, che ben può con-

¹ *D. demokrat. d. wahlr.*, pag. 17.

² *La proporzionalità d. rappresent. in Italia*. In *Quest. cost.* pag. 173. Cfr. anche Gneist, pag. 165.

³ Vedi Esmein, *Élém.*, pag. 282, Kunwald, op. cit., pag. 21, Mendelssohn Bartholdy, *Ref. d. Oberh.*, pag. 145.

⁴ Oltre agli scrittori ricordati dall'Esmein, pag. 200 e *passim*, vedi Forti, op. cit., pag. 29 in nota, Bentley, *Proc. of governm.*, Benoist, *Réf. parl.* pag. 59, Sussmann, *Engl. unt. d. lib. Reg.*, pag. 527, Bardoux, *Outre-Manche*, Wright, *Repres. du trav.*, Recouly, *Crise britann.*, D'Haussonville, *Élect. en Anglet.*, e la *Chronique d'Anglet.* negli « *Annales des sciences politiques* » del 15 novembre 1908. Oltremodo significante è il fatto, notato dal D'Haussonville, che persino i nomi tradizionali dei due classici partiti inglesi sono quasi affatto scomparsi dal corrente linguaggio politico.

siderarsi come una delle chiavi più preziose per la dilucidazione di non pochi problemi storici e sociologici fondamentali. Ma in verità par chiaro che quando si dirompe il sistema d'idee e di propositi che forma l'ossatura sostanziale d'un partito, nulla o ben poco può significare la persistenza formale d'un nome e forse d'un tessuto superficiale di rapporti personali cui, per lo più, presiede il senso affatto vago d'una generica comunanza d'interessi o di tendenze. Sul limitare di siffatte sopravvivenze si affaccia proprio quell'impuro fantasma della clientela che il Presutti vorrebbe fugare mediante un ingegnoso ordinamento della lotta elettorale, modellato in parte su esemplari americani ¹, e indirizzato alla rifusione della vita dei partiti in una nuova, salda e salutare compagine.

Che se anche sembrasse non potersi escludere in via assoluta che il sistema così sapientemente ideato, fosse per rivelarsi capace di opporre vittoriosa resistenza alle forze impure che sogliono determinare la tristissima fioritura delle clientele, certo è però che nè dalle discipline che lo contraddistinguono, nè da alcun altro accorgimento di predisposte misure sottili, potrà mai esser tolta di mezzo la inevitabile ripercussione di quel generale movimento d'idee e di attività che rampolla dalle viscere profonde della rinnovata struttura sociale, e così l'avvolge e la domina da scomporre e sfigurare gli elementi tradizionali della lotta politica. L'orientamento economico-sociale dei partiti, che il Saripolos già segnalava, non pochi anni or sono, come un fatto di dominante importanza ², e che oggi Emanuele Sella scolpisce con quella sua suggestiva potenza di rappresentazione sintetica che anche negli scritti dell'uomo di parte rivela e riafferma l'alta mentalità del pensatore ³, è fenomeno così prominente, e inva-

¹ Vedi Merriam, *Primary elections*, e Fess, *Hist. of pol. theory*.

² Op. cit. pag. 302-3 e 366-70.

³ Vedi particolarmente l'articolo su *L'az. polit. d. socialismo*, e confronta lo studio: *Il prezzo come strum. di lotta*. Vedi anche Rignano, *Il socialismo*, e Schneider F. nella recens. allo studio del Kunwald.

dente a tal segno, da non lasciar margine a speranze attendibili in un qualsiasi freno che possa essergli utilmente imposto. E se è grave errore, come abbiám detto, tentar di costruire, in base ai mobilissimi portati di codesta tendenza, un rigido sistema di rappresentanza formale degli interessi, non è men grave errore assumere come dati concreti della viva realtà gli schemi nominali di partiti ormai disfatti ¹, o proporsi comunque di risuscitare larghe correnti d'indirizzi politici dove l'ambiente storico ha sopraffatto e pressochè soppresso gli elementi di vita indispensabili per alimentarle.

Neppure il contrapposto elementarissimo fra detentori del potere ed aspiranti al potere può assumersi come criterio e fondamento di determinazione delle invocate vigorose correnti risanatrici, quando si veggono i programmi di governo ridursi deliberatamente alle più floscie generalità, per poter abbracciare le più disparate affermazioni di ristrette esigenze sociali convertite in strumenti di meschina lotta politica; e quando l'esperienza insegna che alla soddisfazione degli intenti particolari cui esclusivamente aspirano ormai i più attivi fra i gruppi che alla lotta medesima si affacciano, troppo spesso si riesce meglio astenendosi, in atteggiamento di minacciosa insistenza, dalla partecipazione al potere, che non ricercandola.

Conchiudendo: Partiti politici e cerchie d'interessi sono figurazioni distinte, spesso contrastanti, più spesso ancora intrecciate con infinita varietà di movenze nell'ambiente sociale.

Come le mutevoli e indisciplinabili vicende della vita le vengono formando e associando o dissociando con processi e risultamenti sempre nuovi, così deve la tessitura istituzionale accoglierle, e, per quanto è possibile, tradurle nei propri termini.

¹ Sul dibattutissimo tema del valore dei partiti nella vita politica, e sul fenomeno della loro dissoluzione, vedi Walcker, *Krit. d. deutsch. Part.*, Anson, *The place o. party*, Martini, *Wandlungen und Parteiprogr.*, Ostrogorski, *Démocrat. et partis polit.*, Tecklenburg, *Entw. d. Wahlr.*, pag. 141-42 e 215-16, Marion, *Comm. faire la réf. élect.* La casa I. C. B. Mohr di Tübingen ha recentemente (1910) iniziato una pregevole collezione di studi sui partiti (*Beiträge zur Parteigeschichte*) diretta da Adalbert Wahl.

Solo a questo patto farà circolare la vita nelle proprie forme, sottraendole alla incombente dissoluzione.

9. - A questo punto pervenuti, non ci punge certamente il desiderio di rifare per la centesima volta quella faticosa e inesauribile analisi dei troppi sistemi di distribuzione della rappresentanza che nel volgere d'un buon secolo ormai, si sono visti avvicinarsi nei dibattiti della letteratura tecnica e nelle ripetute riforme di parecchie legislazioni. Non mancano, invero, pure a' giorni nostri — come si è accennato — le accurate e diffuse pubblicazioni cui possa con fiducia ricorrere chi voglia arricchire e precisare le proprie cognizioni in argomento.

Ma in tanto fervore nuovo di ridesta curiosità piuttosto superficiale, non troviamo che l'attenzione sia stata richiamata sul valore, singolarissimo a parer nostro, d'una idea geniale che, apparsa più volte, di scorcio, e in modo impreciso e frammentario negli scritti poco noti di progettisti rimasti senza seguito ¹, è poi venuta a maturazione, or sono quasi due decenni, nel pensiero di un giovane studioso uscito dalla scuola eccellente del Bernatzik, ed è stata sagacemente elaborata nei nitidi termini di un sistema affatto nuovo, che vuole esser preso particolarmente in considerazione appunto per la forte impronta di originalità che lo contraddistingue.

Nella succosa monografia sul problema della rappresentanza proporzionale che già ci è occorso di ricordare, il Geyerhahn si rivela, secondo il punto di vista nostro, consapevole più e meglio che ogni altro moderno scrittore, dell'errore di massima che vizia, in genere, gli svariatisimi congegni proposti per attuare una soddisfacente distribuzione della rappresentanza. L'alternativa più tormentosa si sostanzia, come tutti, in fondo, intendono o sentono seppur nol dichiarino, nel contrasto fra esigenze locali e generali, fra espressione di fiducia personale e affermazione di appartenenza a un dato ordine di vedute, fra riconsacrazione dell'autonoma volontà indivi-

¹ Vedi, per esempio, Levita, *D. Volksvertret.* ecc.

duale ed esaltazione della forte disciplina di gruppo. Sia che si discuta di collegio uninominale o plurinominale, oppure di designazione dei più capaci o d'impersonazione di tendenze agitanti la coscienza pubblica, oppure ancora di rappresentanza concepita come rispondenza esatta dell'assemblea elettiva alla totalità del paese o come espressione del potere inevitabilmente spettante in ogni consociazione politica agli elementi socialmente più forti — sempre si riaffaccia, in fondo a ogni particolare forma di contrasto fra principii o sistemi diversi, il dominante dissidio d'ordine generale fra il momento dell'individualità e il momento della collettività che mirano ad escludersi a vicenda.

E in questa cieca tendenza esclusiva sta appunto il fatale errore di massima, che forse nel solo sistema di Tommaso Hare potrebbe dirsi superato, se i teorici lineamenti di esso fossero (mentre non sono, come è ormai risaputo) traducibili in pratica ¹. In tutti gli altri sistemi, a qualunque categoria appartengano, vediamo prevalere in modo schiacciante o la considerazione del dato particolare o quella del dato associativo; e gli stessi ritocchi che qua e là si trovano introdotti in taluni progetti per temperare l'esclusivismo della veduta assunta come fondamento, non riescono se non a sconciare la compagine dell'ideata riforma, senza provvedere in modo efficace al desiderato temperamento ².

Ciò che non può non accadere semprechè si voglia ostinarsi a fondere in un momento solo la soddisfazione — per necessità di cose incompiuta per un verso o per un altro —

¹ La più chiara dimostrazione ne è stata data, recentemente, dal De Gennaro e dal Teixeira negli scritti citati.

² Chi voglia persuadersene, non ha che da prendere in esame, per esempio, i recenti progetti formulati dai proporzionalisti in Francia e in Italia. Gli spedienti escogitati per far salva in qualche misura, nel preveduto imperversare della tirannia dei gruppi, l'indipendenza potenziale degli elettori, mentre urtano contro la logica del sistema, appaiono poi destinati a convertirsi, in pratica, in altrettanti motivi di nuova e più grave confusione, tutt'altro che favorevoli all'affermarsi d'una sana autonomia dei votanti.

di esigenze sostanzialmente differenti e contrastanti, anzichè studiarsi di contemperarle, soddisfacendole distintamente e compiutamente.

Qui sta appunto la novità del sistema del Geyerhahn, che contempera i complessi pregi indisconoscibili dell'elezione in collegi uninominali ¹, coll'esigenza ormai non meno indisconoscibile della proporzionale rappresentanza dei gruppi.

Lo spediente adottato è semplice, come sogliono essere quasi sempre le idee buone.

Il paese si divide in collegi uninominali, ma non in numero uguale a quello dei deputati da eleggere, bensì in numero più esiguo, per esempio, la metà (consigliandolo l'esperienza, si potrà preferire il terzo o il quarto, ma per semplificare l'esposizione del sistema, supporremo che si adotti la soluzione più semplice).

È prevista e disciplinata la previa dichiarazione delle candidature, con indicazione del gruppo cui ciascun candidato aderisce. È fatta però facoltà all'elettore di votare anche per un candidato non preventivamente dichiarato ². Questi voti e

¹ Vedi Esmein, *Élém.*, pag. 799. L'eterna censura che tuttora si ripete instancabilmente contro il collegio uninominale, di asservire il deputato agli interessi locali (vedi, fra gli ultimi ripetitori, il Ferneuil, *À la veille des élect.*) non ha ombra di valore per chi tenga presente il criterio della relatività, indispensabile fondamento di ogni serio giudizio in materia politica. Chi potrebbe dire se sia più servo dei propri elettori il deputato eletto per influenza personale in un piccolo collegio, o il deputato eletto in grazia delle manovre d'un partito, d'una setta, o degli agenti d'un ministro poco scrupoloso, in un grande collegio? Forse non esistono altri interessi particolari all'infuori di quelli del tanto calunniato campanile? O forse sono più rispettabili gli interessi di classe, di setta, e via dicendo?

² Modifico lievemente, su questo punto, il progetto del Geyerhahn, non essendo necessario, evidentemente, di esigere la previa presentazione dei candidati indipendenti, ed essendo la rinuncia a codesta misura consigliata dal proposito, per noi capitalissimo, di lasciare agli elettori la massima libertà. Per l'assegnazione — che il sistema in discorso esige — di ciascun candidato indipendente a un determinato collegio, basterà l'indicazione fornita dal maggior numero di voti localmente raccolti.

questi candidati si considereranno come appartenenti a un sol gruppo distinto: il gruppo degli indipendenti. È anche fatta facoltà all'elettore che nel proprio collegio non trovi designato alcun candidato del gruppo cui aderisce, di votare per un candidato di altro collegio.

La votazione segue nei modi consueti. Sono dichiarati eletti nei singoli collegi i candidati che hanno riportato la maggioranza assoluta dei voti. Dove è necessario, si procede alla votazione di ballottaggio, tenendo in serbo però i risultati della prima votazione per le operazioni successive.

Distribuita, così, la prima metà dei seggi, si procede, per la distribuzione della seconda metà, al calcolo dei voti raccolti, in complesso, da ciascun gruppo designato e dal gruppo speciale degli indipendenti, in tutto il paese, assumendo a base del calcolo esclusivamente i risultati del primo scrutinio in ciascun collegio. La ripartizione si determina con uno qualsiasi dei metodi di calcolo suggeriti dai proporzionalisti, per esempio col metodo belga. Constatato, così, quale sia il numero dei seggi che proporzionalmente spetterebbe a ciascun gruppo, si paragonano queste cifre con quelle dei seggi rispettivamente già conquistati, e si vede quanti dei seggi disponibili (cioè della seconda metà del totale) debbano a ciascun gruppo assegnarsi perchè si realizzi la distribuzione proporzionale della totalità dei seggi. E all'assegnazione si procede dichiarando successivamente eletti, per ciascun gruppo sino a concorrenza della cifra ad esso spettante, quei candidati del gruppo stesso che nei singoli collegi riportarono il maggior numero di voti.

Così si riesce a una giusta distribuzione della rappresentanza, che appaga tutte le tendenze e utilizza il maggior numero possibile di suffragi, senza incatenare l'elettore al gruppo, senza estendere soverchiamente i confini del collegio affogando ogni indipendenza di candidati e di elettori di fronte al denaro, alle coalizioni, alle organizzazioni; senza ricorrere alla scheda plurinominale che sopprime il suffragio cosciente dei nove decimi dei votanti, senza vietare che al ballottaggio si proceda dove le circostanze di fatto ne recano in luce

l'opportunità indisconoscibile, ma pur serbando anche in co-desti casi integra la sincerità dei suffragi, col tener fermi i risultati della prima votazione per la ripartizione finale dei seggi.

Si vede, insomma, per la prima volta soddisfatta, nei termini di questo ingegnoso sistema, l'incalzante esigenza legittima della proporzionalità, senza che ne risulti affogata nell'uniformità d'una concezione unilaterale e d'un corrispondente meccanismo rigido, la genuina varietà di atteggiamenti della lotta politica; e senza che la debita valutazione dei gruppi costituiti per la tutela e il patrocinio d'interessi o di opinioni comuni, implichi la soppressione della preziosa, irrinunciabile autonomia dell'elettore.

Certo, le obbiezioni sono sempre possibili. Molte ne affaccia lo stesso Geyerhahn ¹, con lodevole scrupolo di autocritica, e riuscirebbe interessante assai, l'esame approfondito delle singole soluzioni ch'egli propone. Ma a noi non preme di addentrarci in particolari che non hanno attinenza necessaria cogli estremi essenziali del sistema.

Ci preme soltanto di ribadire il rilievo nostro, che un congegno elettorale foggato secondo le esposte linee maestre, condurrebbe per vie diverse da quelle sinora poco felicemente battute, alla correzione dei radicali e più lamentati difetti della rappresentanza moderna.

¹ La più importante consiste nel rilievo che l'elezione può riuscire tanto favorevole a un gruppo, da dargli subito più rappresentanti che proporzionalmente non gli spetterebbero secondo il successivo calcolo. Non solo, adunque, sulla seconda metà dei seggi non glie ne spetterebbe alcuno, ma dovrebbe rinunciare a una parte di quelli già conquistati, ciò che sarebbe assurdo! Ma questa possibilità può preoccupare soltanto coloro che considerano la proporzionalità come uno scopo, e quindi la esigono esatta. Per noi è un incidente insignificantissimo. Tutto si ridurrà all'ovvio spediente di distribuire fra gli altri gruppi un numero di seggi minore di quello che proporzionalmente loro spetterebbe. Si avrà, così, una proporzionalità meno esatta, ma ripetiamo che questo incidente non menoma la portata del principio come crediamo debba essere inteso da chi non confonde la matematica colla politica.

Non sacrificato, infatti, l'essenzialissimo elemento della fiducia personale che i proporzionalisti sogliono con troppa leggerezza disconoscere, dimenticando ch'esso è l'unico sicuro fondamento dell'indispensabile principio d'autorità, e, quindi, della coesione sociale. Non posti in disparte gli interessi locali che, dopo tutto, sono quasi sempre elementi costitutivi rispettabilissimi di quell'interesse generale che troppo spesso ci si affaccia in veste di fantasma ideologico, destituito di contenuto concreto. Non trascurati gli interessi delle consociazioni in genere, cui è dato di farsi valere in tutte le svariatissime foggie che possono emergere da comunanza di vedute o d'intenti di qualsivoglia ordine, e cui si attribuisce il peso corrispondente alla concreta rilevanza rispettiva. Costituita, pertanto, l'assemblea in modo da riassumere davvero in sé tutte quante la forze vive del paese, sia personali che collettive, sia materiali che ideali, sia concentrate che diffuse. E conseguito codesto supremo intento dell'istituto rappresentativo guarentendo in pari tempo a ciascun singolo elettore la massima praticabile probabilità di veder computato utilmente il proprio voto.

Queste appunto essendo, come crediamo di aver dimostrato, le precipue esigenze che vogliono essere soddisfatte per restituire dignità e vigore alla intristita vita politica attuale, non possiamo non deplorare che in un momento di così vivo fervore di studi intorno alle riforme elettorali, sia trascurato affatto l'esame del solo progetto moderno di distribuzione della rappresentanza che, discostandosi dalle viete vedute unilaterali suggerite da cieco spirito di parte o da non meno cieche preferenze d'ordine teorico, si addimostri commisurato alle meglio accertate esigenze della realtà storica, e dia perciò il maggior affidamento di felice riuscita nell'applicazione pratica.

Persuasi come siamo che l'attuale stato di grave disarmonia fra i termini della vita sociale e i congegni delle istituzioni politiche non possa sostenersi senza dar luogo, quandochessia, alle più profonde perturbazioni, auguriamo, conchiudendo, che cessi la malaugurata indifferenza scettica che

gli studiosi di maggior fama sembrano compiacersi di ostentare riguardo a siffatti momentosi problemi, e che, rievocate alla dignità del dibattito scientifico, le riforme che possono coinvolgere il naufragio o la salvezza delle più preziose conquiste del moderno incivilimento non riescano ad essere abbandonate alle disastrose manipolazioni della politica spicciola.

INDICE BIBLIOGRAFICO

- Ameer All S. — The Constitutional experiment in India. In « Nineteenth century », marzo 1910.
- Anschütz G. — Deutsches Staatsrecht. Nell'« Encyklopädie der Rechtswissenschaft » di Holtzendorff-Kohler, Leipzig-Berlin, Duncker u. Humblot und J. Guttentag, 1904, Vol. II pag. 451.
- » — Zur Entwicklung des öffentl. Rechts in Preussen im Jahre 1906 In « Jahrb. des öff. Rechts », Vol. I p. 199.
- Anson D. M. — The place of party in the political system. In « Annals of the Americ. Acad. of polit. and social science », 1892, pag. 360.
- Arangio Ruiz G. — Intorno alla rappresentanza di diritto pubblico. In « Studi giuridici in onore di C. Fadda ». Napoli, Pierro, 1906, Vol. IV.
- » — Storia costituzionale del regno d'Italia. Firenze, Civelli, 1898.
- » — L'odierna questione costituzionale inglese. In « Riv. di dir. pubbl. e della pubb. ammin. in Italia », settembre-ottobre 1910.
- Arcoleo G. — Forme vecchie, idee nuove. Bari, Laterza, 1907.
- » — Diritto costituzionale. Dottrina e storia. Napoli, Jovene, 1904 ediz. II, 1907 ediz. III.
- Arnheim F. — Der ausserordentliche finnländische Landtag 1899. Leipzig, Duncker u. Humblot, 1900.
- Auerbach B. — Le problème indien devant l'opinion anglaise. In « Rev. polit. et parlementaire », giugno 1911.
- Balfour A. J. — Women's suffrage. In « Westminster review », 16 gennaio 1906.
- Bandini G. — La riforma elett. con la rappr. proporz. nelle elez. politiche. Roma, Soc. libr. ed. naz., 1910.
- Bardoux Jacques. — Outre-Manche. Lendemain d'élections. In « Rev. des deux mondes », 1 aprile 1910.
- Barthélemy J. — Les Théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine sur les rapports du Roi et des chambres dans les monarchies particulières de l'Empire. In « Rev. du droit publ. et de la sc. polit. », ottobre-novembre 1905.
- Battaglini G. — Sulla punibilità dell'astensione dal voto. (Nella « Giustizia penale », Anno XVII, 1911, fasc. 1).

- Bauer O. — Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie. Wien, J Brand, 1907-8.
- Beaumont W. — Le suffrage universel en Autriche. In « Annales des sciences politiques », A. 1907 p. 618.
- Below G. v. — Das parlamentarische Wahlrecht in Deutschland. Berlin, K. Curtius, 1909.
- Benoist Ch. — Pour la réforme électorale. Paris, Plon, 1908.
- » — L'organisation du suffrage universel. Paris, Firmin-Didot, 1897.
- » — L'organisation de la démocratie. Paris, Perrin, 1900.
- Bentley J. — Process of government. A study of social pressure. London, Fisher Unwin, 1908.
- Berendts E. N. — A proposito degli appelli di dotti stranieri circa i diritti della Finlandia. Roma, Coop. tip. Manuzio, 1911.
- Bonnefoy G. — La représentation proportionnelle. Paris, Marchal et Billard, 1902.
- Borgeaud Ch. — Établissement et revision des constitutions en Amérique et en Europe. Paris. Thorin et fils, 1893.
- Bornhak C. — Russland u. Finnland. Leipzig, Duncker u. Humblot 1909 Ediz. II.
- » — Allgemeine Staatslehre. Berlin, Heymann, 1896 (seconda ediz. 1909).
- » — Grundriss des deutschen Staatsrechts. Leipzig, Deichert (Böhme) 1907 (seconda ediz. 1910).
- Bouglé C. — Essai sur le régime des Castes. Paris, Alcan, 1908.
- Braun P. — La constitution d'Alsace-Lorraine. In « Questions diplom. et coloniales », 16 marzo 1911.
- Breton. J. L. — Contre la proportionnelle. Paris, Cornély, 1909.
- Broda Rod. — Le suffrage des femmes. In « Les documents du progrès », luglio 1909.
- Brückner — Bericht ü. die Mecklenburgischen Verfassungsvorlagen u. die Landtagsverhandlungen 1908. In « Jahrb. d. öff. R. » Vol. III pag. 493-508.
- Brunelli I. — Il suffragio politico femminile ne' suoi criteri giuridici. Torino, Un. tip. ed. 1910.
- » — Sui sistemi di scrutinio ed in ispecie su di un metodo imperniato sull'organica fusione dell'uninominal col plurinominal integrato col principio del quoziente. Torino, Un. tip. ed., 1910.
- Buisson F. — Le vote des femmes. Paris, Dunot et Tiat, 1911.
- Buxton C. R. — Turkey in revolution. London, Fisher Unwin, 1909.
- X Caetani L. — La riforma elettorale, il sistema proporzionale e l'evoluzione del parlamentarismo. Roma, Casa editr. ital., 1909.
- Cahn E. — Das Verhältnisswahlssystem i. d. modern. Kulturstaaten. Berlin, Häring, 1909.
- Ceudel M. — Les listes électorales en Angleterre, In « Annales des sc. politiques », settembre 1904.

- Chasles P. — Le parlement russe. Paris, Rousseau, 1910.
- Chimienti P. — La vita politica e la pratica del regime parlamentare. Torino, Roux e Frassati, 1897.
- Chirol M. V. — Indian unrest. London, Macmillan, 1910.
- Clément H. — La réforme électorale. Paris, Lecoffre, 1906.
- Coviello N. — Manuale di diritto civile italiano. Vol. I Parte generale. Milano, Soc. editr. libr. 1910.
- Cuciniello E. — La legge elettorale politica 17 marzo 1848. Roma, Bocca, 1910.
- Curti Th. — Der Ursprung des Referendums. Ursprung, Untergang u. Wiedergeburt der germanischen Volksfreiheit. Nell'« Archiv d. öff. Rechts » A. XXVIII. (1911) fasc. 1.
- Curtis R. T. — Proportional representation. Wisconsin, Madison, 1909.
- Dandurand P. — Le mandat impératif. Étude de droit constitutionnel. Paris, Thorin (Fontemoing) 1896.
- Dantscher von Kollesberg T. — Die politischen Rechte der Unterthanen. Wien, Manz, 1894.
- De Gennaro G. — La riforma elettorale e la rappresentanza proporzionale (Estr. dalla « Riv. popol. di polit. lett. e scienze soc. ». Anno XVI fasc. 6-8). Napoli, Pansini, 1910.
- De Gerando F. — Le radicalisme hongrois. In « Rev. polit. et parlementaire », luglio 1911.
- De la Grasserie R. — De la structure polit. de la société. In « Revue internat. de Sociologie », A. IV, 1896.
- » — De la transformat. du snffrage universel amorphe en suffr. univ. organique. Ibidem.
- Delpech J. — Le « South Africa constitution Act » 1909. In « Revue du droit publ. et de la science polit. », ottobre-dicembre 1909.
- » — À propos du mode d'élection à la présidence de la Chambre des députés. In « Rev. du dr. publ. et de la sc. polit. », gennaio-marzo 1906.
- » — La loi autrichienne du 22 décembre 1909 contre l'obstruction. In « Rev. du dr. publ. et de la sc. polit. » primo fasc. del 1910.
- Depuichault R. — La reprès. proport. et le triomphe du parlementarisme. In « Rev. politique et parlementaire » 10 novembre 1911 (Suède).
- Deschanel P. — L'organisation de la démocratie. Paris, E. Fasquelle, 1910.
- Desjardins A. — De la liberté politique dans l'Etat moderne. Paris, Plon, Nourrit et C. 1894.
- Désortiaux E. — La rép. prop. en France et en Belgique. Paris, Alcan, 1911.
- » — La r. p. par le système des plus grands restes. In « Rev. polit. et parlem. », gennaio e marzo 1911.
- D'Haussonville C.te. — Les élections et la situation politique en Angleterre. In « Rev. des deux mondes », 1 febbraio 1911.
- Dicey R. V. — Introduction à l'étude du droit constitutionnel. (Traduz.). Paris, Giard et Brière, 1902.

- Dicey R. V. — Letters to a friend on votes for women. London, Murray, 1909.
- Dobranicki M. — Ein Proportionalwahlvorschlag mit Rangordnungsbestimmung der Kandidaten durch d. Reihenfolge innerhalb jed. Stimmzettels. In « Arch. d. öff. Rechts » Vol. XXVII (1910) fasc. 1.
- » — Graduierte Stimmgebung und D'Hondtsches Proportionalwahlverfahren. Ibid., Vol. XXVIII (1911) fasc. 1.
- Driault E. — La question d'Orient. Paris, Alcan, 1909, ediz. IV.
- Driault E. et Monod G. — Évolution du monde moderne. Histoire politique et sociale. Paris, Alcan, 1911, ediz. II.
- Duguít L. — Traité de droit constitutionnel. Paris, Fontemoing, 1911.
- » — L'Etat. I, Le droit objectif et la loi positive. II, Les gouvernants et les agents. Paris, Fontemoing, 1901 e 1903.
- » — Manuel de droit constitutionnel. Paris, Fontemoing, 1907 ediz. I e 1911 ediz. II.
- Enriques F. — La teor. dello Stato e il sistema rappresentativo. In « Scienza » A. III, vol. II, 1909, pag. 148.
- Erich R. — Ein Blick auf die neueste Gesetzgebung Finnlands. In « Jahrb. d. öff. Rechts », Vol. II p. 431-443.
- Esmein A. — Éléments de droit constitutionnel français et comparé. Paris, Larose et Tenin, Ediz. V, 1909.
- » — Cours élémentaire d'histoire du droit français. Paris, Larose et Tenin, 1908, ediz. IX.
- » — La Chambre des Lords et la démocratie. In « Séances et travaux de l'Académie des sc. mor. et polit ». 1909 e 1910.
- Ferneuil Th. — La réforme électorale. In « Rev. pol. et parlem », giugno 1904.
- » — A la veille des élections. In « Rev. polit. et parlem. », aprile 1910.
- Ferracciu A. — Sulla natura giuridica dell'elettorato politico. In « Riv. di dir. pubbl. e della pubbl. ammin. in Italia », febbraio e marzo-aprile 1909.
- Ferrarini L. — Il voto obbligatorio. In « Arch. di dir. pubblico », A. III (1893) fasc. IV-VI.
- Fess S. D. — The history of political theory a. party organization in the U. States. Boston, Ginn, 1910.
- Flandin E. — Institutions politiques de l'Europe contemporaine. Paris, 1910 Ediz. II.
- Fontaine Jean. — La représentation proportionnelle en Württemberg. Paris, Larose, 1909.
- » — La r. p. en Württemberg. In « Revue politique et parlementaire », gennaio 1911.
- Fontalirant W. — Étude critique du système électoral actuel. Paris, Giard et Brière, 1909.
- Forti U. — Appunti sul diritto di voto. A proposito del voto obbligatorio.

- Torino, Un. tipogr. editr. 1902 (estr. dalla « Giurisprud. italiana », Vol. LIV).
- Fouillée A. — La démocratie politique et sociale en France. Paris, Alcan, 1910.
- Francke E. — Essais sur la condition politique de la femme. Paris, 1912.
- Frensdorff F. — Die Aufnahme des allgemeinen Wahlrechts in das öffentliche Recht Deutschlands. In « Festschrift der Göttinger Juristenfacultät für R. v. Jhering ». Lipsia, 1892.
- Furuya Hisatsuna. — Système représentatif au Japon. Bruxelles, H. Lamertin, 1899.
- Gageur Karl. — Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden. Freiburg, Mohr, 1893.
- Gallini C. — La donna e la legge. Roma, Loescher, 1910 (nuova ediz.)
- Geller L. — Die Wahlreformgesetze u. d. neue Reichsratswahlordnung. Wien, Moritz Perles, 1907.
- Genala Francesco. — Della libertà e equivalenza dei suffragi nelle elezioni, ovvero della proporzionale rappresentanza delle maggioranze e minoranze. Milano, Vallardi 1871.
- Geyerhahn S. — Das Problem der verhältnismässigen Vertretung. Tübingen, Mohr, 1902 (Vol. III fasc. 4 dei *Wiener Staatswissenschaftl. Studien* di Bernatzik e Philippovich).
- Gneist R. — Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das preussische Dreiklassenwahlsystem. Berlin, Springer, 1894.
- Grassi G. — Lo Stato e l'individuo. Rapporto di diritto pubblico. Roma, Loescher, 1910.
- Grassmann J. — Das bayerische Landtagswahlgesetz vom 9 April 1906. In « Jahrb. d. öff. R. » Vol I p. 242-253.
- Greenfield J. — Das neue persische Wahlgesetz. In « Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaft. Ann. V (1909) fasc. 5-6.
- Götz K. v. — Verfassungsrevision und Verwaltungsreform in Württemberg. In « Jahrb. d. öff. R. » Vol. I p. 254-316.
- Hadysar Midhat bey A. — Midhat pacha, sa vie, son œuvre. Paris, 1908.
- Hamelle P. — Les élections anglaises. In « Annales des sciences politiques », 15 maggio 1910.
- Hänel A. — Deutsches Staatsrecht. Leipzig, Dunker u. Humblot, 1892.
- Hantisch H. — Le suffrage universel en Autriche. In « Questions diplomatiques et coloniales », 16 febbraio 1907.
- Hartmann G. v. — Ein neues Wahlverfahren. Berlin, Puttkammer u. Mühlbrecht, 1906.
- Hatschek J. — Englischcs Staatsrecht. Tübingen, Mohr (Siebeck) 1905.
- » — Das Sächsisch-Weimarischc Landtagswahlrecht. In « Jahrbuch d. öff. R. » Vol. IV p. 439-445.
- Hauriou M. — Principes de droit public. Paris, Larose et Tenin, 1910.
- » — Précis de droit administratif et de droit public général. Paris, Larose et Forcel, 1903 (ediz. V).

- Heitz P. — La loi constitutionnelle de l'Alsace-Lorraine. In « Rev. du dr. publ. et de la sc. polit. », luglio-settembre 1911.
- Henry R. — Women's suffrage in Australasia. In « North-American review », dicembre 1906.
- Henry Michel. — L'idée de l'État. Paris, Hachette, 1896, ediz. II.
- Henry René. — Questions d'Autriche-Hongrie et Question d'Orient. Paris 1908, Ediz. III.
- » — Des monts de Bohème au golfe Persique. Paris, 1907.
- » — La question Finlandaise au point de vue juridique. Paris, 1910.
- Horwill H. — The Referendum in Great Britain. In « Political science quarterly », settembre 1911.
- Hubrich E. — Preussisches Staatsrecht, Hannover, Jänecke, 1909.
- Humphreis J. H. — Proportional representation. London, Methuen, 1911.
- Hüssen Fritz — Die Verfassungsentwicklung Transwaals zur « selfgoverning colony ». Karlsruhe, 1909 (Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiete des öffentl. Rechts, fasc. XVI).
- Illge F. — Zehn Jahre unter dem Dreiklassenwahlrecht, Leipzig, 1906.
- Imbert Paul. — La rénovation de l'Empire ottoman. Paris 1909.
- Jahrbuch des öffentlichen Rechts. — Tübingen, Mohr (Siebeck) 1907.
(Si pubblica ogni anno. Diretto da P. Laband, G. Jellinek e R. Piloty.
Dopo la morte dello Jellinek, è condirettore Max Huber).
- Jaray G. L. — Le suffrage universel en Hongrie. In « Questions diplom. et coloniales », A. 23 (1909).
- » — La question sociale et le socialisme en Hongrie. Paris Alcan, 1909.
- Jellinek G. — Das Recht des modernen Staates. Allgemeine Staatslehre. Berlin Häring, 1900 ediz. I e 1905 ediz. II.
- » — System der subjektiven öffentlichen Rechte. Freiburg i. B., Mohr., 1892 ediz. I e 1905 ediz. II.
- Jèze G. — Chronique constitutionnelle et parlementaire étrangère. Angleterre. In « Rev. du dr. publ. et de la sc. polit. », ottobre-dicembre 1905, gennaio-marzo e luglio-settembre 1906.
- Jorga N. — Les dernières élections en Hongrie et les Roumains. Valenii-De-Munte, N. Românesc, 1910.
- Kelsen H. — Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze. Tübingen, Mohr (Siebeck) 1911.
- Kirchenheim A. — Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Stuttgart, Enke, 1887.
- Korevo N. N. — La questione finlandese. Roma, Coop. tip. Manuzio 1911.
- Koller A. — Die demokratisierung des Wahlrechts in England u. ihr Einfluss auf d. parlament. Regierung. Berlin, Kortkamp, 1869.
- Kolmer G. — La vie politique et parlementaire en Autriche. In « Rev. politique et parlementaire », febbraio 1910.
- Kont J. — Le suffrage universel en Hongrie. In « Revue politique et littéraire (Rev. Bleue), 23 gennaio 1909.

Kunwald G. — Ueber den eigentlichen Grundgedanken des proport. Wahlsystems. Wien, Manz, 1906.

Laband P. — Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung seit der Reichsgründung. In « Jahrb. des öff. R. » Vol. I p. 1-46.

» — Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Tübingen, Laupp (e Mohr) 1876-1882 ediz. I; Mohr (Siebeck) 1901 ediz. IV; e 1911 ediz. V vol. I e II.

» — Deutsches Reichstaatsrecht. Tübingen, Mohr (Siebeck) 1907 ediz. IV e 1909 ediz. V.

» — Staatsrecht. Nel volume: « Systematische Rechtswissenschaft ». Parte II Sez. VIII della collezione: « Die Kultur der Gegenwart » diretta da P. Henneberg. Berlin u. Leipzig, Teubner, 1906.

» — Die neue Verfassung von Elsass-Lothringen. In « Deutsche Juristenzeitung », 15 giugno 1911.

» — Die Wahlreform in Preussen. In « Deutsche Juristenzeitung ». A. 15 (1910) N. 1.

Lachapelle G. — Le sabotage de la représ. proportionnelle. In « Rev polit. et parlement », marzo 1911.

Lamp Karl. — Die Verfassung von Bosnien u. der Herzegovina. In « Jahrb. d. öff. Rechts », Vol. V.

Lefèvre Pontalis. — Les élections en Europe à la fin du XIX siècle. Paris, Plon, 1902.

Levita C. — Die Volksvertretung in ihrer organischen Zusammensetzung im repräsentativen Staate der Gegenwart. Leipzig, Lit. Inst., 1850.

Lingg E. — Allgemeines Wahlrecht? Staatsrechtliche Betrachtungen zur österreichischen Wahlreform. Wien, Manz, 1895.

Longhi S. — La legittimità della resistenza agli atti dell'autorità nel diritto penale. Milano, Vallardi, 1908.

Lukas J. — Die rechtliche Stellung des Parlamentes in der Gesetzgebung Österreichs u. d. constitutionellen Monarchien d. D. Reiches. Graz. Leuschner u. Lubensky, 1901.

Macquart. — Comment opérer la réforme électorale. In « Rev. polit. et parlem », ottobre 1901.

Marchi T. — Sul concetto di legislazione formale. Sanzione regia e rapporti fra Capo dello Stato e Camere. Milano, Soc. editr. libr., 1911.

Marquart H. — Vergleichende Darstellung des neuen Landtagswahlrechtes in Bayern, Württemberg u. Baden. Tübingen, Mohr, 1909.

Marghieri A. — Il diritto di voto alle donne. In « Rivista d'Italia », agosto 1906.

Marion M. — Comment faire la réforme électorale. In « Rev. polit. et parlem. », marzo 1910.

Marriott J. — Second Chambers. Oxford, Clarendon press, 1910.

Martini W. — Die Wandlungen im Parteiprogramm der Socialdemokratie seit 1875. Erlangen, Enke, 1908.

Matter P. — La réforme électorale en Prusse. In « Annales des sciences politiques », 15 settembre 1910.

- Mayer O. — Le droit administratif allemand. Édition française par l'auteur. Paris, Giard et Brière, 1903.
- » — Chronique (Allemagne). In « Revue du dr. publ. et de la sc. polit. », gennaio-marzo 1906, pag. 93.
- » — Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im öffentlichen Recht. Tübingen, Mohr (Siebek), 1908 (Estr. dal Vol. I degli studi pubblicati per il giubileo dottorale di P. Laband).
- Mendelssohn Bartholdy A. — Die Reform des Oberhauses. In « Jahrb. d. öff. Rechts », Vol. III.
- Menzel A. — Die Systeme des Wahlrechts. Leipzig u. Wien, Deuticke, 1906.
- Merloni Giov. — Movimento internazionale. In « Critica sociale », 16 gennaio 1910.
- Merriam C. E. — Primary elections. Chicago, University press, 1908.
- Mestre A. — Le fondement juridique de l'élection proportionnelle dans la démocratie. Paris, Fontemoing, 1899 (estr. dalla « Revue générale du droit de la législat. et de la jurisprud. »).
- Meyer Georg. — Das parlamentarische Wahlrecht. (Opera postuma, Ediz. curata da G. Jellinek), Berlin, Häring, 1901.
- » — Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig, Duncker u. Humblot, 1905 (sesta ediz. curata e annotata da G. Anschütz).
- Miceli V. — Femminismo e condizioni sociali. In « Rivista italiana di sociologia », 1907, fasc. 3.
- Michaud Car. — Le droit de suffrage des femmes en Angleterre. In « Rev. polit. et parlementaire », aprile 1909.
- Michoud L. — La théorie de la personnalité morale et son application au droit français. Paris, Pichon, 1906 e 1909.
- Millet Ph. — La crise anglaise et la Chambre des Lords. In « Revue polit. et parlementaire », gennaio 1910. Vedi anche il volume: La crise anglaise; Paris, A. Colin, 1910.
- Mirabelli R. — Il suffragio a popolo e la rappresentanza giusta. Napoli De Angelis, 1881.
- Molh R. v. — Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Tübingen, Laupp, 1860.
- Montanus C. — La vie politique et parlementaire à l'étranger. Allemagne. In « Rev. polit. et parlementaire », gennaio 1911.
- Montessus R. de — La représentation proportionnelle. In « Revue du mois », settembre 1906.
- Moreau F. — Précis élémentaire de droit constitutionnel. Paris, Larose et Tenin, 1905, ediz. V.
- » — Le vote obligatoire. In « Rev. polit. et parlement. ». marzo 1896.
- » — Pour le régime parlementaire. Paris, Fontemoing, 1903.
- Morelli A. — Saggi sui sistemi di scrutinio. Padova, Drucker e Tedeschi, 1887.
- Morgenstierne B. — Die Fortbildung des öffentl. R. Norwegens seit der

- Auflösung der schwedisch-norwegischen Union. In « Jahrbuch des öff. Rechts », Vol. III p. 570-578.
- Morgenstierne B. — Norwegens Gesetzgebung im Jahre 1909. In « Jahrbuch » c. s., Vol. IV p. 556.
- Mosca G. — Elementi di scienza politica. Roma, Bocca, 1896.
- » — Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare. Palermo, tipogr. dello Statuto, 1884.
- » — Il suffragio femminile in Italia. Nel « Corriere della Sera », 18 marzo 1907.
- Moulin René. — Force et faiblesse de la jeune Turquie. Paris, Plon, 1910.
- Nake E. — Das rechtliche Verhältnis des Volkes zu seiner Vertretung. Kirchhain U. L., Schmiersow, 1895.
- Nelte O. — Das neue Verfassungsgesetz für Elsass-Lothringen. In « Archiv des öff. R. ». Vol. 28 (1911). fasc. 1 e seguenti.
- Némethy K. — Die ungarische parlamentarische Reform. In « Jahrb. des öff. Rechts », Vol. IV pag. 135-185.
- Nézard H. — L'évolution du suffrage universel en Prusse et dans l'Empire allemand. Paris, Giard et Brière, 1905 (Estratto dalla « Rev. du dr. publ. et de la sc. politique »).
- » — Analisi delle opere di Curti e di Binet sul referendum. In « Rev. du droit publ. et de la sc. polit », luglio-settembre 1906.
- Obsen K. — Le suffrage des femmes. (Norvège). In « Courrier européen », 9 aprile 1907.
- Orban O. — Le droit constitutionnel de la Belgique. Liège-Paris, Dessain e Giard et Brière, Vol. I 1906, Vol. II 1908.
- Orlando V. E. — La riforma elettorale. Milano, Hoepli, 1883.
- » — Principii di diritto costituzionale. Firenze, Barbera, 1905. Ediz. IV.
- » — I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico. In « Archivio giuridico », Vol. 42 fasc. 1.
- » — Du fondement juridique de la représentation politique. In « Rev. du dr. publ. et de la sc. pol. » Vol. III (1895).
- Oppe E. — Die Reform des Wahlrechts für die II Kammer der Ständeversammlung im Königr. Sachsen. In « Jahrb. d. öff. R. » Vol. IV p. 374-392.
- Ostrogorski M. — La démocratie et les partis politiques. Paris, Calmann Lévy, 1911.
- Padelletti G. — Teoria delle elezioni politiche. Napoli, stamperia della R. Università, 1870.
- Pagliano E. M. — La constitution de la principauté de Montenegro. In « Revue du droit public et de la science politique », Aprile-giugno 1906.
- Palma L. — Questioni costituzionali. Firenze, Pellas, 1885.
- » — Le costituzioni moderne. Palermo, Amenta, 1887.
- Pareto V. — « Rentiers » e speculatori (Nella « Riv. popol. di pol. lett. e sc. soc. », 31 dicembre 1911).

- Pember Reeves. — Das politische Wahlrecht der Frauen in Australien (trad. Katscher) Leipzig, Dietrich, 1904.
- Perassi T. — La posizione giuridica dell'Alsazia-Lorena nell'Impero germanico attraverso un quarantennio di annessione. In « Riv. di dir. pubbl. e della pubbl. amministr. in Italia », maggio-giugno 1911.
- » — Parlamenti medioevali e parlamenti moderni. In « Riv. di dir. pubbl. e della pubbl. ammin. in Italia », ottobre-novembre 1910.
- Peritet J. — La nouvelle constitution du royaume de Serbie. Paris 1903.
- Piloty R. — Die bayerische Gemeinderechtsreform im Jahre 1908. In « Jahrb. d. öff. R. » Vol. III (1909).
- Piriou E. — L'Inde contemporaine et le mouvement national. Paris, Alcan, 1905.
- Posada A. — El deber del sufragio y el voto obligatorio. Nella « Rev. gen. de legisl. y jurisprud. » Vol. LXXVIII (1896) pag. 230.
- » — Die politische Reform Spaniens. In « Jahrbuch des öff. Rechts », Vol. II p. 444-469.
- Presutti E. — Istituzioni di diritto amministrativo italiano. Napoli, Tocco, 1904-5.
- » — I sistemi di scrutinio e i partiti politici. Nell'« Archivio giurid. », Nuova serie, Vol. IX e Vol. X. (1902).
- Pritchard K. — Le mouvement féministe en Australie. In « Les documents du progrès », luglio 1909.
- Quiri N. — Le vote obligatoire. Paris, Michalon 1908.
- Racioppi F. — Il voto obbligatorio nel Belgio. In « Arch. di dir. pubbl. e dell'ammin. italiana », Vol. I (1902) pag. 277.
- Radnitzky E. — Das Wesen der Obstruktionstaktik. In « Zeitschr. für das Privat. u. öff. Recht der Gegenw » (Grünhut) Vol. 31 (1904) pag. 465.
- Raggi L. — Elettorato ed eleggibilità nel Comune. Milano, Soc. editr. libr. 1908 (estr. dal « Primo trattato completo di dir. amministr. italiano » diretto dall'Orlando).
- Rainer St. L. — Wahlreformstudien. Wien, Deutike, 1906.
- Ramsay W. M. — The revolution in Constantinople and Turkey. London, Hodder a. Stoughton, 1909.
- Ranelletti O. — La polizia di sicurezza. Nel « Primo tratt. compl. di dir. amm. ital. ». diretto dall'Orlando. Vol. IV parte I.
- Rauchberg. — Die statistischen Unterlagen der österreichischen Wahlreform. Brünn, Irrgang, 1907.
- Recouly Raym. — Les élections anglaises. In « Rev. polit. et parlementaire », febbraio 1910.
- » — La crise britannique. In « Rev. polit. et parlementaire », maggio 1910.
- Renés Edw. — Le problème autrichien et la question tchèque. Dijon, 1908.
- Reuterskiöld C. A. — Die öffentlich-rechtliche Gesetzgebung Schwedens 1906-1910. In « Jahrb. d. öff. R. » Vol. V. pag. 648.

- Rieker K. — Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung. Leipzig, Hirschfeld, 1893 (Estr. dalla « Zeitschr. für Litterat. u. Gesch. der Staatswissenschaften », II, 1).
- Rignano E. — Il socialismo. In « Scientia » A. 1909 fasc. 4.
- Roëll P. v. und Epstein G. — Bismarcks Staatsrecht. Berlin, Dümmler, 1903.
- Rogers J. — On elections. London, Stevens, 1909, ediz. XVII.
- Rolin Éd. — La situation politique de la Finlande. In « Revue de droit international et de législat. comparée », Serie II Vol. II, 1900.
- Romano S. — La teoria dei diritti pubblici subbiettivi. Nel « Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano » diretto dall'Orlando Vol. I. Milano, Soc. ed. libreria.
- » — Il Comune. Parte generale. Milano, Soc. editr. libr., 1908 (Estr. dal Primo tratt. c. s.).
 - » — Lo Stato moderno e la sua crisi (disc. per l'inauguraz. dell'anno accad. 1909-10 nell'Univ. di Pisa). Pisa, Vannucchi, 1909.
- Rosin H. — Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre nach den politischen Reden u. Schriften des Fürsten Bismarck. München u. Leipzig, G. Hirth, 1898 (Estratto dagli « Annalen des deutschen Reichs »).
- Rossi Luigi. — L'immunità dei deputati in sè e nella sua applicazione ai militari in tempo di guerra. In « Archivio giuridico » Vol. LVIII (1897) p. 224 (Ristamp. nel Vol. II degli « Scritti vari di diritto costituzionale », Palermo, s. d.).
- » — I principii fondamentali della rappresentanza politica. Bologna Fava e Garagnani, 1894.
 - » — Sulla natura giuridica del diritto elettorale politico. Bologna, Gamberini e Parmeggiani, 1908. (negli Atti dell'Accademia delle scienze dell'Istituto di Bologna).
- Sabini G. — La riforma del sistema elettorale in Italia. Torino, Un. tip. ed., 1910.
- Saleilles R. — La représentation proportionnelle. In « Rev. du dr. pub. et de la sc. polit. » Vol. IX (1898).
- Saripolos N. — La démocratie et l'élection proportionnelle. Paris, A. Rousseau, 1899.
- Sarwey O. — Das öffentliche Recht u. die Verwaltungsrechtspflege. Tübingen, Laupp, 1880.
- » — Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Ibidem, 1883.
- Schäffle A. — Deutsche Kern. u. Zeitfragen. Berlin, 1894.
- » — Volksvertretungsprobleme. Aus Anlass der österreichischen Wahlreform. In « Zeitschrift für die ges. Staatswiss. ». 1894, pag. 282.
 - » — Die geheime Stimmgebung. In « Zeitschr. ». c. s., A. XXI (1865).
- Scelle Georges. — La représentation politique. In « Revue du dr. publ. et de la sc. politique » (chronique constitutionnelle de France), luglio-settembre 1911.

Schlesinger M. L. — Die Verfassungsreform in Russland. In « Jahrbuch des öff. Rechts » Vol. II p. 406-431.

Schneider Franz. — Der Wahlzensus in rechtsgeschichtlicher u. rechtsvergleichender Betrachtung. In « Archiv für öff. Recht », Vol. 26 (1910) fasc. 2.

» — Die Entwicklung des öff. Rechts in Preussen in Jahre 1910. In « Jahrb. d. öff. R. » Vol. V. p. 407.

» — Recens. dello scritto del Kunwald, in « Arch. des öff. Rechts » Vol. XXVII (1910) fasc. 1.

» — Recens. dello scritto di T. Perassi: « Parlam. medioev. e parl. moderni ». In « Archiv. des öff. Rechts », Vol. XXVII (1911) fasc. 3.

Schneider Max. — Proportionalwahl und Wahlreformfrage in Bayern. München, Kutzner, 1904.

Schuster-Bonnot. — Recensione del libro di E. Spira (Wahlpflicht) nell'« Archiv. für öff. Recht », vol. XXVI (1910) fasc. 4.

Schwartz E. — Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat. Breslau, Koebner (Markus), 1896. (Ediz. II (1898).

Scialoja Vittorio — L'arbitrio del legislatore nella formazione del diritto positivo. In « Scientia », 1910, fasc. 1.

Scolari S. — Il voto e lo squittinio nelle elezioni politiche. In « Nuova Antologia », 15 aprile 1878.

Seelig G. — Das hamburgische Wahlgesetz zur Bürgerschaft vom 5 März 1906. In « Jahrb. d. öff. R. » Vol. II, pag. 133-153.

Seidler G. — Ueber den Gegensatz des imperativen u. freien Mandates der Volksvertreter. In « Zeitschr. für das Privat u. öffentliche Recht der Gegenwart », Vol. XXIV (1897) fasc. 1.

Sella E. — L'azione politica del socialismo italiano. In « Liberissima », Roma 20 giugno 1910.

» — Il prezzo come strumento di lotta fra organismi. In « Giornale degli economisti e rivista di statistica », febbraio 1910.

Seweloh. — Die Gesetzgebung in den Hansestädten auf dem Gebiete des öff. Rechts. In « Jahrb. d. öff. R. » Vol. IV pag. 446-469.

Seydel M. v. — Constitutionelle und parlamentarische Regierung. Nella prima serie delle « Staatsrechtliche u. politische Abhandlungen », Freiburg i. B., Mohr (Siebeck), 1893.

Shin Uyesugi. — Die öffentlich-rechtliche Gesetzgebung in Japan. In « Jahrb. des öff. Rechts » Vol. IV pag. 530-536.

Sidgwick H. — The elements of politics. London, 1891.

Siegfried R. — Die Proportionalwahl. Ein Votum zur Württembergischen Verfassungsreform. Berlin, H. Walther, 1898, ediz. II.

» — Ausblicke auf die künftige preussische Wahlreform. In « Jahrb. für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft » A. 34 (1910), fasc. 1.

Siotto Pintor M. — Il punto di vista politico-sociologico nella questione del femminismo. Roma, Bocca, 1908.

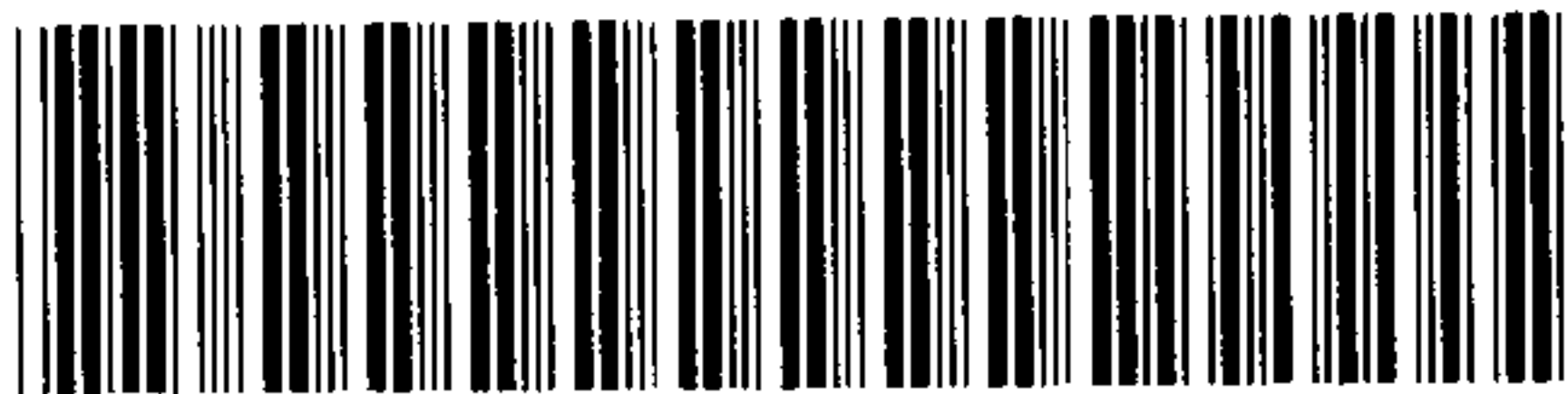
- Siotto Pintor M. — Ineleggibilità implicita e rappresentanza coattiva? In « Archivio del dir. pubbl. e dell'ammin. italiana », gennaio 1901.
- » — Collegio uninominale o scrutinio di lista? In « Rivista giuridica e sociale, Napoli, 1904, fasc. 11.
 - » — La nuova elezione di un deputato in carica e il diritto positivo. In « Foro italiano », Vol. XXXVI (1911) fasc. 1.
 - » — Die bemerkenswertesten Wandlungen u. Ereignisse des Verfassungsrechtslebens in Italien in den letzten 15 Jahren. In « Jahrbuch d. öff. Rechts », Vol. II p. 259-284.
 - » — Verfassungsrechtsleben in Italien 1907-1909. In « Jahrbuch d. öff. Rechts », Vol. IV p. 537-555.
- Solazzi Gino. — Note critiche sulla libertà giuridica individuale. Bologna, Zanichelli, 1910.
- » — Del diritto elettorale politico. Saggio secondo. La volontà. Bologna Azzoguidi, 1910.
- Sonnino S. — Della rappresentanza proporzionale in Italia. Firenze, Barbera, 1872.
- Spira E. — Die Wahlpflicht. Wien, Manz, 1909.
- Springer Rud. — (Pseudonimo di Karl Renner) — Staat u. Parlament. Kritische Studie üb. die österreichische Frage u. das System der Interessenvertretung. Wien, J. Brand, 1901.
- » — Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat. Wien u. Leipzig, Deuticke, 1902.
 - » — Grundlagen u. Entwicklungsziele der Österreichisch-Ungarischen Monarchie. Come sopra, 1906.
 - » — Mehrheits oder Volksvertretung? Wien, Deuticke, 1904.
- Steinbach K. — Die bosnische Verfassung. In « Jahrb. des öff. Rechts », Vol. IV p. 479-495.
- Strachei J. — India. Its administration and progress. London, Macmillan, 1911 Ediz. IV.
- Strakosch-Grassmann G. — Das allgemeine Wahlrecht in Oesterreich seit 1848. Leipzig u. Wien, Deuticke, 1906.
- Sussmann S. — England unter dem liberalem Regime. In « Jahrb. d. öff. Rechts », Vol. III.
- Tambaro I. — La transformation des pouvoirs en Allemagne. In « Rev. du dr. publ. et de la sc. polit. », settembre 1910.
- Tecklenburg A. — Die Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich seit 1789. Tübingen, Mohr (Siebeck) 1911.
- » — Die Proportionalwahl als Rechtsidee. Wiesbaden, H. Staadt, 1905.
- Teixeira de Mattos V. — La rappresentanza proporzionale in teoria e in pratica. Torino, Un. tip. ed., 1910.
- Triepel H. — Wahlrecht und Wahlpflicht. Dresden, Zahn u. Jaensch, 1910 (estr. dagli Atti della Gehe-Stiftung).

- Turri G. — L'astensionismo nelle elezioni politiche e il voto obbligatorio. Bologna, Zanichelli, 1907.
- Ulbrich Jos. — Die Reichsratswahlreform in Oesterreich. In « Jahrb. d. öff. Rechts », Vol. II p. 285-297.
- Unold J. — Wie das Wahlrecht war, wie es ist, und wie es werden soll. Leipzig, Dietrich, 1904 (N. 6 della collezione *Sozialer Fortschritt* diretta dal Sombart).
- Vacchelli G. — Concetto giuridico del diritto politico. Pisa, Vannucchi, 1896 (Estr. dall'Annuario dell'Università di Pisa per l'anno accademico 1898-99).
- » — Diritto e potere pubblico. Macerata, Bianchini, 1895.
- Valentino Ch. — Notes sur l'Inde. Paris, Alcan, 1906.
- Vella F. — I socialisti prussiani alla conquista del suffragio universale. In « Critica sociale » del 16 febbraio 1910.
- Viallate Achille. — La vie politique dans les deux mondes. Paris, Alcan 1908..... (si pubblica ogni anno. Dal 1911 é condirettore M. Caudel).
- Viollet P. — Histoire des institutions politiques et administratives de la France. Paris, Larose et Tenin, 1890-1903.
- Vutkovich A. — Wahlpflicht. Politische Studie (trad. Kumlik), Poszony (Pressburg), ediz. dell'autore, 1906.
- Walcker C. — Kritik der deutschen Parteien. Volkswirtschaftl. u. polit. Essay. Leipzig, 1887.
- Walz E. — Die badische Verfassungsreform des Jahres 1904. In « Jahrb. d. öff. R. » Vol. I p. 317-330.
- Weber Max. — Russlands Übergang zum Scheinkonstitutionalismus. Tübingen, Mohr, 1906 (supplemento al vol. V. Nuo. Serie dell'« Arch. für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik »).
- Westlake J. — The case of Finland. In « National review », marzo 1900.
- Wiechel H. — Berufsklassen-Wahlkreise. Dresden-Neustadt, C. Heinrich, 1903.
- Wrangell Ferd. v. — Die Elemente des russischen Staates u. die Revolution. Leipzig, Dunker u. Humblot, 1907.
- Wright C. — La représentation du travail en Angleterre. In « Le mouvement social », marzo 1910.
- Zweig Egon. — La réforme électorale en Autriche. Paris, Giard et Brière 1907 (Estratto dalla « Rev. du dr. publ. et de la sc. politique », aprile-settembre 1907).
-

INDICE DEL VOLUME

<i>Dedica</i>	Pag.	v
<i>Invertenza</i>	»	vii
<i>Capitolo I.</i> — Riforme e tentativi di riforme nei principali paesi civili	»	1
<i>Capitolo II.</i> — Rappresentanza ed elettorato nella dottrina recentissima	»	45
<i>Capitolo III.</i> — Le basi d'una efficace riforma elettorale	»	104
<i>Indice bibliografico</i>	»	133

CAMERA DEI DEPUTATI – BIBLIOTECA



C000000000822

