

SENATO DEL REGNO (N. 935-A)

RELAZIONE DELL'UFFICIO CENTRALE

COMPOSTO DEI SENATORI

PARPAGLIA, *presidente*, CENCELLI, *segretario*, BETTONI, TORRIGIANI LUIGI, CHIRONI  
DI BROGLIO, LUCCA, DALLOLIO, TAMI e MAZZIOTTI, *relatore*

SUL DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dell'Interno, Presidente del Consiglio

NELLA TORNATA DEL 19 DICEMBRE 1912

Modificazioni al testo unico della legge comunale e provinciale  
21 maggio 1908, n. 269

ROMA  
TIPOGRAFIA DEL SENATO

1913

## INDICE

---

Relazione dell' Ufficio centrale . . . . .	Pag. 5
Allegato A. Quadro statistico degli elettori del comune di Roma di cui all' art. 21 della vigente legge comunale e provinciale . . . . .	16
Allegato B. Testo delle disposizioni vigenti della legge comunale e provinciale (testo unico 21 maggio 1908, n. 269) col confronto delle modificazioni proposte dal Governo e di quelle dell' Ufficio centrale . . . . .	17
Disegno di legge e modificazioni dell' Ufficio centrale . . . . .	135

---

SIGNORI SENATORI. — Un alto sentimento di fiducia nel senno del paese indusse il legislatore italiano, anche in tempi difficili della storia nazionale, a chiamare gradatamente nuove classi sociali al diritto del voto amministrativo e politico. Ed è degno di nota che l'estensione del suffragio politico, comunque voglia maggiori requisiti, precedette quella del suffragio amministrativo: anzi quest'ultima scaturì soltanto come conseguenza dell'altra.

Dovettero infatti decorrere parecchi anni perchè i tre milioni di nuovi elettori politici, creati dalla legge del 24 gennaio 1882, fossero ammessi, con l'altra del 30 dicembre 1888, a concorrere alla formazione dei Consigli comunali e provinciali. Della precedenza indicata intuì la ragione un illustre parlamentare che fu onore di questo Alto Consesso, Fedele Lampertico, quando scrisse che l'ardita minoranza, la quale durante la lotta per l'esistenza nazionale aveva dovuto assumere ed esercitare una specie di dittatura patriottica, ebbe il costante proposito, compiuta la sua missione, di rimettere il potere a la grande maggioranza del paese (1). Ed anche nel tempo trascorso di poi è prevalso sempre nella coscienza delle nostre classi dirigenti il pensiero della necessità di rinvigorire su più larga base popolare, in preferenza alle amministrazioni locali, l'organismo dello Stato come forza suprema del progresso nazionale.

La grande riforma elettorale dell'anno passato prese del pari le mosse dall'allargamento del suffragio politico. Però il legislatore volle, con l'art. 13 della legge del 30 giugno 1912,

assicurare ai nuovi elettori politici anche il beneficio del voto amministrativo, e, per renderne più sollecito l'esercizio, diede facoltà al Governo di applicare senz'altro alle elezioni amministrative i miglioramenti adottati per quelle politiche. Ma nell'ampio dibattito avvenuto nella Camera elettiva apparve chiaro che tali innovazioni non potevano innestarsi su l'antica nostra legge organica delle amministrazioni locali senza un'opera di adattamento che implicava risoluzioni richiedenti l'intervento del potere legislativo. D'altra parte si ravvisò opportuno trarre profitto dalla circostanza per apportare a quella legge alcune modificazioni dimostrate necessarie dalla lunga pratica. Ispirandosi appunto a questi bisogni il Senato invitò, con un ordine del giorno, il Governo a presentare un disegno di legge « per coordinare i due istituti dell'elettorato politico ed amministrativo secondo la diversa natura e finalità loro » (2).

Questa l'origine e la ragione dell'attuale proposta del Governo.

#### IL DISEGNO DI LEGGE NEL SUO COMPLESSO

S'intende agevolmente dalle brevi considerazioni premesse che, nè ai singoli Uffici del Senato nè a quello centrale, è occorso d'intrattenersi lungamente in una discussione d'ordine generale. I concetti fondamentali della proposta di legge, diremmo i capisaldi di essa, conseguirono già l'adesione del Parlamento e trovansi

(1) Relazione dell'Ufficio centrale del Senato del 24 novembre 1881. Documenti della Sessione 1880-81, n. 119 A.

(2) Tornata del Senato del 27 giugno 1912.

delineati in un solenne precetto della legge, cioè l'art. 13, di cui si è fatto cenno; non si tratta ora che di applicarli, contemperandoli all'indole speciale delle elezioni amministrative e di aggiungervi alcune modificazioni complementari suggerite dall'esperienza. Quindi pieno e sollecito in massima il consenso degli Uffici ed il nostro alla proposta del Governo.

La legge sui comuni e sulle provincie regola tutta la vita operosa delle amministrazioni locali e tocca molteplici e svariati interessi. Niuna sorpresa per conseguenza che negli Uffici, nelle nostre discussioni ed in quelle d'importanti sindacati, siansi affacciati, oltre i limiti segnati dal disegno di legge, altri numerosi problemi, come quelli della riforma tributaria degli enti locali, dello scrutinio di lista per l'elezione dei consiglieri provinciali, di una più efficace rappresentanza, in essa, della proprietà fondiaria. Né mancarono desiderii e voti per ovviare ad inconvenienti ripetutamente lamentati, per migliorare altre disposizioni, per risolvere dubbi e controversie di lunga data. Ci piace citare, a titolo di onore, due importanti studi, l'uno del Consiglio direttivo dell'Unione delle provincie, presieduto da un insigne parlamentare, l'onor. Boselli, l'altro dell'Associazione dei comuni.

L'Ufficio centrale dovette però considerare che l'attuale disegno di legge ha, per l'art. 13 e per manifesto proposito del Parlamento, un compito circoscritto al tema dell'elettorato e alla coordinazione di alcune norme della legge elettorale politica e quella comunale e provinciale. In questi giusti confini stimammo di doverci tenere anche noi; tanto più che non sembra questa l'ora, quando la legislatura tramonta e già farva l'agitazione elettorale nel paese, di affrontare altri ponderosi problemi.

Nel passare a rassegna gli articoli della proposta ministeriale riscontrammo il consueto lusso di particolari minuziosi, di modalità di mera esecuzione, che troverebbero sede più adeguata in un regolamento od anche in semplici circolari alle autorità locali. Così, ad esempio, il precetto racchiuso nell'art. 55 che i certificati d'iscrizione nelle liste debbano redigersi su carta bianca ed i duplicati di essi, nell'ipotesi di smarrimento, in carta verde, per impedire che un elettore voti due volte.

Basterebbe evidentemente ingiungere ciò, mediante una circolare, a gli uffici comunali cui incombe di rilasciarli. Questo sistema, a nostro avviso, non risponde alle buone norme costituzionali, che vogliono riservata la facoltà regolamentare al potere esecutivo, e produce non lievi inconvenienti. Per mutare una di queste particolari modalità di esecuzione, come il colore della carta di quei certificati, dovrà intervenire il Parlamento! E gli articoli delle leggi diventano inevitabilmente lunghi, complicati e spesso anche oscuri. Se la vita moderna, così complessa nei suoi molteplici bisogni non consente più la forma semplice, breve, precisa delle leggi d'altri tempi, procuriamo di discostarci il meno che sia possibile dalla buona tradizione antica.

Al nostro desiderio di sfrondare alquanto la proposta di legge e di migliorarne la forma si oppone il grave ostacolo che tante disposizioni particolareggiate e così redatte trovansi già nella legge elettorale politica. Rinviarle al regolamento, curarne meglio il dettato condurrebbe a disformità tra due leggi in disposizioni ad esse comuni ed al pericolo di interpretarle diversamente.

Il nostro compito adunque si riduce ad una semplice e modesta analisi, a coordinare tra loro singole disposizioni; una specie di lavoro di intarsio, del tutto frammentario; ma ciascuno dei frammenti, su cui portiamo il nostro studio, si collega ad un grande concetto organico cioè a dare alle nostre amministrazioni locali, nelle quali si riflette tanta parte della vita del paese, una larga base democratica che susciti altre energie ed infonda un nuovo spirito animatore nell'opera feconda delle rappresentanze comunali e provinciali.

La pregevole relazione ministeriale illustra in modo così chiaro ed esauriente alcune parti della legge, che difficilmente potremmo aggiungere altro su di esse. Inoltre molte disposizioni, riprodotte dalla legge elettorale politica possono adattarsi tali e quali alla legge amministrativa. Superfluo quindi e molesto tornerebbe commentarle *ex novo*. Ci limitiamo perciò, ad un resoconto fedele delle nostre discussioni, trattando delle parti della legge che dettero luogo a rilievi ed a mutamenti di qualche entità.

## ESAME DEGLI ARTICOLI

## L'ESTENSIONE DEL VOTO.

La scelta dei rappresentanti dei comuni e delle provincie si ispira unicamente ad interessi locali, facili a valutarsi anche dalle menti meno colte, e richiede perciò un grado di capacità inferiore a quella per la nomina dei rappresentanti del paese, la quale si rianuda ai più alti problemi della vita nazionale. Riconosciuto ad alcune classi di cittadini il diritto al voto politico, non può razionalmente negarsi loro quello del voto amministrativo. Questo principio, ammesso già, come disse il nostro illustre collega Finali (1), dalle costituzioni liberali degli antichi Stati della penisola nella rivoluzione del 1848, massime da quella del Regno di Sardegna, il quale divenne il nucleo della nuova Italia, è stata di poi solennemente proclamato dalla legge del 30 dicembre 1888 e dalla riforma elettorale del decorso anno.

L'Ufficio centrale ha osservato che l'art. 12 dell'attuale disegno di legge richiama giustamente, per l'acquisto della cittadinanza, la legge Scialoja del 13 giugno 1912, mentre l'articolo successivo si riferisce alla legge elettorale politica e questa a sua volta alla legge Somino del 17 maggio 1906. Per non riportare alla Camera dei deputati la riforma elettorale politica si lasciò, al Senato, la data dell'antica legge invece di sostituirci la nuova. Stante le più larghe concessioni della legge Scialoja e l'esplicita abrogazione di quella anteriore, non sembra che possano da ciò derivare inconvenienti: ad ogni modo stimiamo necessario che il Governo proponga al Parlamento un apposito disegno di legge per correggere quella data.

Per l'esercizio del voto amministrativo degli elettori *per qualità* la proposta ministeriale surroga, come già avvenne per il voto politico, al domicilio la residenza. Questo criterio costituisce un fondamento più sicuro e preciso per l'elettorato, trovandosi i cittadini iscritti nel registro di popolazione del comune in cui risiedono, e risponde più adeguatamente ad una vera e legittima rappresentanza degli enti locali, eliminando dal concorrere alla loro costituzione coloro che, manchino di un effettivo

interesse alle sorti di essi. E si ravvisa, a prima vista, utile che dovendo gli stessi organi compilare le liste elettorali politiche ed amministrative, si conformino ad un criterio medesimo.

L'Ufficio centrale però ha notato che l'articolo 13, stabilita la massima dell'esercizio del voto per gli elettori per qualità nel comune ove risiedono, ammette a loro favore, nell'ipotesi di cambiamento di residenza da un comune ad un altro, la *facoltà* di chiedere il trasferimento nelle liste di questo ultimo: quindi piena libertà di scelta di restare nella lista precedente o di passare in quella del nuovo comune. Così dispone anche la legge elettorale politica (art. 24, terzo comma) in virtù della quale un elettore per qualità può rimanere a suo talento nella lista precedente o farsi iscrivere in un altro comune, comunque non vi risegga, purchè vi abbia la sede principale dei propri affari ed interessi.

Or, a nostro avviso, questa larga derogazione al principio della *residenza*, giusta in tema di elezioni politiche, in cui trattasi di problemi che prescindono da considerazioni locali, non può consentirsi in fatto di voto amministrativo che deve informarsi al concetto della rappresentanza di meri interessi del comune e della provincia. Quale diritto può accampare chi non dimori abitualmente in un comune, non vi corrisponda imposte di qualsiasi specie, a concorrere col voto alla nomina degli amministratori di esso?

L'onor. Presidente del Consiglio nella seduta del 27 giugno 1912 dichiarava al Senato che la questione della residenza deve essere, per le elezioni amministrative diversamente regolata, inquantochè elettore amministrativo deve essere colui il quale o per la residenza fissa, costante in un comune o per ragioni di interesse che a quel comune lo legano, ha interesse al buon andamento dell'amministrazione comunale. « Aggiungo », continuava l'onorevole Giolitti, « che in questo senso io avevo pur fatte delle dichiarazioni nell'altro ramo del Parlamento » (2).

L'ammettere la facoltà della scelta equivale a sconvolgere il concetto fondamentale che regola nella nuova legge l'iscrizione nelle liste, cioè il concetto della residenza, ed ingene-

(1) Relazione Finali al Senato del 29 ottobre 1888, n. 181-A.

(2) Discussioni del Senato, pagg. 9143-9144.

rare una completa disformità tra le liste amministrative ed i registri di popolazione, i quali per l'art. 2 del Regio decreto del 21 settembre 1901, n. 445, devono comprendere tutti gli individui che hanno dimora abituale nel comune.

Quindi l'Ufficio nostro, tenendo fermo il principio della residenza, propone che, nell'ipotesi di cambiamento di essa, l'elettore debba a sua domanda, o in difetto di essa di ufficio, essere radiato dalla lista precedente ed iscritto nel comune dove si è stabilito. E alla domanda, per il trasferimento nella lista di questo ultimo, dovrà unirsi, per evitare doppie iscrizioni, un documento che attesti la radiazione dalla lista precedente. Il provvedimento di ufficio si rende maggiormente indispensabile stante il dritto elettorale concesso a gli analfabeti. Il cambiamento di residenza deve, secondo saggiamente prescrive l'articolo in esame, datarsi da sei mesi, e ciò allo scopo di impedire improvvise mobilitazioni elettorali per artificio di lotta.

#### LA DELEGAZIONE E L'IMPUTAZIONE DEL CENSO.

L'art. 18 permette a le vedove e a le donne legalmente separate di delegare il censo ad uno dei figli o generi. Non si reputò giusto da alcuno di noi di escludere da simile facoltà, a pro di persone di loro fiducia, le vedove senza prole e le nubili, e se ne fece proposta. A sostegno di essa si ricordava che, anche in tempi del maggiore assolutismo, la donna dotata di censo era ammessa a votare, nella legislazione toscana per mezzo di un procuratore o di scheda suggellata, e nel Lombardo-Veneto a farsi rappresentare nel *Consiglio o Convocato generale degli estimati*. Ma la maggioranza dell'Ufficio non fece buon viso a l'emendamento, stimando che il problema del voto femminile, che trova la sua sede in altro articolo della legge, non potesse risolversi in così angusti limiti, soltanto in rapporto alla donna provvista di beni, senza sovvertire una norma fondamentale delle nostre leggi, della perfetta eguaglianza in tema di elettorato, del censo e della capacità intellettuale.

L'art. 20 ammette per i fondi gravati di usufrutto il titolo del censo soltanto a vantaggio dell'usufruttuario, mentre l'articolo successivo, nell'ipotesi di beni dati in enfiteusi, lo riconosce

tanto per l'enfiteuta quanto per il domino diretto. L'Ufficio crede equo ammettere a tale beneficio anche chi abbia la nuda proprietà, che pure può rappresentare un cospicuo interesse, ed ha in tali sensi emendata la disposizione.

L'articolo 20 *bis* determina la proporzione, in cui si ripartisce il censo tra utilisti e domini diretti, tra il conduttore per oltre trent'anni ed il locatore. Questa ripartizione si comprendeva quando occorreva per il censo una contribuzione non minore di lire cinque. Ma ora che basta qualsiasi contributo diretto erariale anche minimo, non ha più ragione di esistere, e quindi l'Ufficio propone di sopprimerla.

#### IL VOTO DEI SOTTUFFICIALI E DEI SOLDATI.

L'articolo 21 della legge attuale interdice temporaneamente il voto ai sottufficiali e soldati, durante la loro permanenza sotto le armi, ed alle persone appartenenti a corpi organizzati per servizi dello Stato. La disposizione, che proviene dalla legge elettorale politica del 1882, poggia sul concetto che manchi a costoro l'indipendenza del voto. La memoranda relazione Zanardelli (1) illustrò mirabilmente le ragioni del divieto che ora il Governo vorrebbe togliere.

La relazione ministeriale adduce che, dato il sistema di reclutamento nostro non territoriale, i militari non prestano d'ordinario servizio nei loro comuni di origine, nelle cui liste debbono essere iscritti per il regolamento sui registri di popolazione (2). Quindi, assume il Governo, svanisce ogni timore di una partecipazione collettiva alle urne dei militari della guarnigione, di una forte influenza del potere esecutivo e di una loro azione coercitiva ed intimidatrice. « Si tratterà, prosegue la relazione ministeriale, non di nuclei di militari esistenti sul posto ed ivi avvinti da legami gerarchici, ma di individui sparsi nei vari corpi militari nel regno ». Ciò non è interamente esatto.

Per alcuni militari, come gli alpini, le compagnie di sanità ed i volontari, il reclutamento è invece per territorio. Inoltre, riconosciuto ai militari il diritto di intervenire ai comizi ammini-

(1) Del 21 dicembre 1880. Stampato n. 38-A.

(2) Regio decreto del 21 settembre 1901, n. 445, articoli 15 e 29.

strativi, si trovino sul posto o lontani, vi accorreranno egualmente, forse più che per sollecitudine del voto per l'onesto desiderio di rivedere la famiglia ed il loro paese e di qualche giorno di completa libertà. Formeranno così, in ogni modo, un discreto contingente. Nel comune di Roma, compresi i corpi organizzati dello Stato, ascendono a 2421 (1), pochi certo a fronte del numero complessivo degli elettori, ma sempre un bel nucleo, che, se per lontana ipotesi, obbedendo ad una parola d'ordine, andasse disciplinato e compatto alle urne, eserciterebbe una notevole influenza. Per fortuna, l'imparzialità esemplare dei nostri ufficiali, sempre alieni da gare politiche o locali, allontana il pericolo. Ma nel calore della lotta non sorgerà nelle menti popolari esaltate qualche dubbio su l'indipendenza del voto di questi militari? In cose così delicate, come l'alto concetto in cui la nazione tiene meritamente l'esercito, bisogna evitare anche ogni più infondato sospetto.

I superiori concederanno a questi militari il permesso di andare alle urne? Concedendolo a tutti, si porterebbe, sia pure per pochi giorni, un vero perturbamento nel servizio. Verrà concesso a tutti o solo ad alcuni, secondo le indeclinabili esigenze del servizio, le circostanze ed il vario criterio dei comandanti dei reggimenti. Potranno intervenire le consuete inframmettente o meglio il sospetto di esse; il diniego o l'assenso più legittimo non eviterà a fronte delle passioni popolari, diffidenze ed insinuazioni, ingiuste quanto si voglia, ma sempre poco confacenti al necessario e sempre costante prestigio dei nostri ufficiali.

Consentendo a questi militari, tra cui ai Reali carabinieri, l'esercizio del voto, si potrà loro vietare di intervenire a comizi ed a manifestazioni elettorali? Si noti che i nostri regolamenti prescrivono ai militari in licenza l'uso della divisa. I comizi e le manifestazioni elettorali degenerano purtroppo, e non di rado, in violenze, ed i nostri bravi soldati e sottufficiali

potrebbero, contro ogni loro desiderio, trovarsi mescolati in mezzo a folle tumultuanti ed impetuose, essi che, anche per il loro contegno modesto, ma sempre civile e dignitoso, formano il nostro legittimo orgoglio!

Nobile ufficio è il voto, ma ad esso sovrasta quello della milizia ed ogni cura, per quanto gelosa, non deve apparire eccessiva quando si volga a tenerla lontana da ogni agitazione e da ogni nube di sospetti. Si tratta, infine dei conti, data la forma biennale e la rinnovazione dei Consigli ad ogni quadriennio, di un sacrificio assai lieve, che può capitare una volta sola ed è imposto da elevati interessi. Non lo imponiamo noi permanentemente nelle elezioni politiche ai magistrati designati a la presidenza dei seggi?

Nè l'Ufficio centrale consente l'esercizio del voto alle guardie di finanza, di città, a gli agenti di custodia delle carceri ed alle guardie forestali. Costoro sono iscritti nel registro di popolazione del comune ove prestano servizio (2) ed in conseguenza nelle liste del luogo. Non è quindi vano il timore di *quella partecipazione collettiva al voto di nuclei esistenti sul posto ed avvinati da legami gerarchici* che la stessa relazione ministeriale reputa doversi evitare. Come ammettere all'esercizio del voto specialmente le guardie di città cui incombe la tutela dell'ordine pubblico così di frequente turbato nella ricorrenza delle elezioni?

#### INCAPACI ED INDEGNI DELL'ELETTORATO.

*Le donne.* — La legge attuale le pone in prima linea tra le persone incapaci dell'elettorato ed allo stesso posto le conserva il nuovo art. 22. Negli Uffici e nelle nostre discussioni si presentò di nuovo il problema che vanta ormai una copiosa letteratura e su cui non si riuscirebbe a dire certamente cose peregrine massime volendo sfuggire a disquisizioni dottrinali.

Si delinearono tra noi due correnti. Alcuni dei commissari inclinavano ad una affermazione che, nello stato attuale della civiltà del nostro paese e della progredita educazione della donna, non si possa, specialmente dopo aver concesso il voto a gli analfabeti mantenere nella legislazione italiana l'assoluta incapacità della donna all'elettorato. Qualcuno anzi espresse

(1) Desuntamo le notizie da un prospetto (Allegato A) fornitoci cortesemente dal Municipio della Capitale, riguardante naturalmente, le liste politiche. Nelle liste amministrative del 1911 ascendono per tutto il Regno a 18,038 compresi gli aseritti ai corpi organizzati dei comuni. *Annuario statistico del Ministero di agricoltura, industria e commercio*, pag. 73.

(2) R. Decreto citato, art. 16

Il desiderio che, prima di una seconda rinnovazione dei consigli locali, il Governo ponga il Parlamento, con studi ed adeguate proposte, in grado di deliberare per quali titoli ed in quale misura si debba iniziare l'estensione alla donna del diritto al suffragio amministrativo. Altri invece tra noi, alieni da ogni affermazione generica e memori dei nobili e civili esempi tradizionali di alcune contrade italiane, propendevano a riconoscere in massima il diritto al suffragio femminile in certe speciali condizioni di censo, di capacità, di famiglia giusta i concetti espressi su l'art. 18. Niuna di queste proposte raccolse la maggioranza.

Invece ci trovammo concordi nel pensiero che nel momento attuale ed in questa occasione non fosse opportuno affrontare il poderoso problema che difficilmente si riuscirebbe ora a risolvere, come lo dimostrano le larghe discussioni occorse altre volte su lo stesso tema nella Camera e nel Senato, le recenti dichiarazioni del presidente del Consiglio, l'autorevole parere, contrario anche al suffragio amministrativo della donna, di una recente Commissione presieduta dal nostro illustre collega Finali, il solenne dibattito, nei due rami del Parlamento, avvenuto nello scorso anno e che, comunque attinente direttamente alla riforma elettorale politica, investì tutto il problema. Sovratutto determinarono il nostro giudizio alcune considerazioni pratiche. Il disegno di legge attuale estende il voto amministrativo a ben cinque milioni di elettori politici. Se si volesse estenderlo anche alle donne, serbando gli stessi criteri, si aggiungerebbero, ai cinque milioni, altri sei milioni di elettrici: ciò che anche molti dei fautori del suffragio femminile amministrativo non consentirebbero certo e che in ogni modo non converrebbe mai fare d'un tratto. Dunque ben intese limitazioni, ma quali? Perché il Parlamento possa definitivamente pronunciarsi, con piena conoscenza e con la netta visione delle conseguenze, deve avere innanzi a sé chiari e precisi i termini del problema mediante studi, dati e notizie circa le varie condizioni della donna, in rapporto al censo, alla capacità derivanti da titoli di studio, ad ogni altro requisito necessario ed ai modi di esercitare quel diritto. Dovremmo, concedendo il voto, fermarci qui o giungere anche all'eleggibilità della donna? Non è pro-

prio ora, alla vigilia quasi delle elezioni, quando in molti collegi fervono il movimento elettorale ed il faticoso pellegrinaggio dei candidati, che si possa porre mano ad una questione di tal fatta. Alla nuova rappresentanza del Paese, che sorgerà dal concorso più largo della nazione, ed al Senato, nella prossima legislatura, il risolvere l'attuale tema in modo degno della civiltà nazionale.

La disposizione in esame accomuna, nel diniego dell'elettorato, le donne con l'infermi di mente, gli ammoniti, i falliti, i mendicanti, i delinquenti: ciò che offende il giusto amor proprio del sesso gentile, e ripugna al pensiero del legislatore. L'esclusione della donna dal voto, massime dopo la concessione di esso agli analfabeti, non trova più fondamento in un concetto d'incapacità intellettuale, specialmente a fronte di donne fornite di titoli di studi superiori o che presiedono a scuole ed a istituti di educazione e di beneficenza. Il contrasto all'elettorato femminile muove esclusivamente ora da ragioni di sentimento che intendono a non frastornarla, con gare elettorali e con pubblici uffici, dalla alta sua missione nelle pareti domestiche, specialmente di educare la prole, e a non perturbare il santuario della famiglia. Proponiamo una disposizione separata per le donne: modesta concessione e di mera forma soltanto, è vero, la quale però si ispira ad un più esatto concetto legislativo e dovrà cedere il posto in un non lontano avvenire ad una più equa e razionale risoluzione del problema.

*Gli ammoniti.* — Il Senato ricorderà come, nella discussione della riforma elettorale dello scorso anno, l'Ufficio centrale che riferì su di essa, propose di non ammetterli al voto e ne indicò le ragioni (1). Ma l'emendamento non ebbe fortuna (2). Consentito ad essi il suffragio politico, non sembra giusto a rigore di logica il rifiuto di quello amministrativo. L'Ufficio centrale aveva il dovere di rilevare questa contraddizione e lo adempì; ma esso non crede di modificare la norma ora vigente; poichè, come ben diceva la relazione Torrigiani, l'ammonizione « è segnalazione alla pubblica disistima e più al

(1) Relazione Torrigiani del 19 giugno 1912, n. 813 A, pag. 4.

(2) Fu respinto, dopo le dichiarazioni del presidente del Consiglio, nella seduta del Senato del 29 giugno 1912.



pubblica sospetto: è infitta a persone di cui è certa la propensione a delinquere e turbare l'ordine ».

L'art. 95 della legge di pubblica sicurezza prescrive l'ammonizione, « per gli oziosi, i vagabondi abituali validi al lavoro e non provveduti dei mezzi di sussistenza e per i diffamati per delitti ». E l'articolo successivo spiega che « deve intendersi per diffamato colui, che è designato dalla pubblica voce come abitualmente colpevole dei delitti di omicidio, di lesione personale, di minaccia, violenza o resistenza alla pubblica autorità e sia stato per tali titoli colpito da più sentenze di condanna, o sottoposto a giudizio, ancorché sia questo finito con sentenza assoluta per non provata reità ovvero sia incorso in procedimenti nei quali sia stata pronunciata sentenza od ordinanza di non farsi luogo a procedimento penale per insufficienza di prove ».

L'intervento degli ammoniti ai comizi non conferirebbe né alla serenità ed al decoro di questi, né a quello degli eletti.

#### GLI ELEGGIBILI A CONSIGLIERI COMUNALI.

L'Ufficio centrale aveva vagheggiato il concetto di eliminare dall'art. 23 (2<sup>o</sup> comma) la richiesta, a gli eletti, della prova di saper leggere e scrivere, disponendo che nelle liste elettorali ciò dovesse espressamente annotarsi. Così si eviterebbe un ritardo e qualche altro inconveniente nella proclamazione dei consiglieri comunali: ma tutto ponderato, inconvenienti e complicazioni anche maggiori apporterebbe un simile espediente e non vi abbiamo insistito.

Risalgono a molti anni le dispute sull'intelligenza della locuzione impiegati *contabili ed amministrativi* degli stabilimenti locali di carità e di beneficenza. Vi si debbono comprendere anche gli impiegati *locali e sanitari*. Concorre evidentemente anche per quest'ultimi la stessa ragione della legge; cioè che, dovendo per l'art. 127 del testo unico i Consigli comunali esercitare una sorveglianza su quelli istituti, male la potrebbero compiere gli impiegati di essi. In conseguenza l'Ufficio propone di sopprimere le parole *contabili ed amministrativi* ritornando in gran parte alla dizione della legge del 1865 (art. 162).

L'espressione adoperata nel sesto comma dell'art. 23, circa l'ineleggibilità a consiglieri comunali di « coloro che ricevono uno stipendio o salario dal comune » comprende evidentemente i maestri.

Fino alla legge Credaro sulla scuola questa locuzione non dava luogo a dubbi per i maestri comunali, tutti stipendiati dai comuni. Ma dopo? Oltre gli insegnaenti tuttora retribuiti da essi vi sono quelli pagati dalle tesorerie provinciali su i contributi comunali e non mancano quelli pagati unicamente dallo Stato. L'Ufficio centrale stima opportuno designare espressamente, tra gli ineleggibili, gli insegnaenti comunali, perchè se il vincolo di dipendenza dal comune in gran parte non esiste più, l'obbligo dell'insegnamento giornaliero mal si concilierebbe con l'assistenza alle adunanze ed ai lavori consiliari e con la più diretta partecipazione alle lotte locali.

#### INELEGGIBILI A CONSIGLIERI PROVINCIALI.

La provincia, si disse negli Uffici e nelle nostre discussioni, attinge i suoi proventi unicamente dalla proprietà fondiaria. L'ente *provincia* è un consorzio di interessi e manca di ogni titolo ad amministrarli in coloro che non vi contribuiscono in alcuna guisa. L'aver ammesso, come titolo, il fatto del semplice domicilio nella provincia spiega forse l'incessante aumento della sovrimposta provinciale. Meglio assai, si conchiuse, chiedere per l'eleggibilità il pagamento di un tributo diretto nella provincia. L'Ufficio osservò in contrario che non convenga, massime in un momento in cui si allarga l'elettorato, costituire una rappresentanza privilegiata di classe. La costante elevazione della sovrimposta su la proprietà fondiaria deve imputarsi soprattutto al fatto che si addossano continuamente a gli enti locali nuovi aggravii senza fornire i mezzi corrispondenti; né ad infrenare l'ascesa varrebbe la limitazione proposta, occorrendo piuttosto provvedimenti di più efficace tutela per la finanza provinciale. Inoltre, se in alcuna delle legislazioni anteriori all'unità nazionale, poteva nella provincia raffigurarsi un semplice consorzio di interessi, ormai con le attribuzioni attuali che essa esercita, massime per la pubblica istruzione e per la beneficenza, tale concetto costituisce un mero ricordo storico

cui, nella odierna vita pubblica italiana si è surrogato un organismo operoso e fecondo. Esso anzi si delinea in un avvenire, che auguriamo non lontano, come fulcro di più larga attività e di un vero e benefico decentramento.

Però l'Ufficio centrale riafferma la necessità di assegnare alla provincia, per liberarla dalle presenti angustie, nuovi cespiti di entrata, secondo la costante richiesta delle amministrazioni provinciali, come ben chiarirono, nella seduta del Senato del 20 maggio 1912 i nostri colleghi Bettoni e Torrigiani. Confidiamo, anche per le solenni dichiarazioni fatte dal Governo in quel incontro, che a questa urgente necessità si voglia provvedere nella prossima legislatura.

L'art. 25 comprende, tra gli ineleggibili a consiglieri provinciali, gli impiegati *contabili* ed *amministrativi* dei comuni, e delle opere pie poste nella provincia: adottiamo anche qui la stessa locuzione adoperata precedentemente all'art. 23. Però anche la locuzione *impiegati* lascia adito alle vecchie controversie circa i medici condotti cui si aggiungono ora i maestri nella nuova condizione loro creata dalla legge Credaro su la scuola.

La Cassazione romana ritiene ormai l'ineleggibilità dei medici condotti (1) contrariamente alla Corte di appello di Napoli (2). La dottrina accolta dal Supremo collegio sembra a l'Ufficio centrale meglio rispondente al concetto informatore del precetto legislativo, e da accettarsi recisamente anche per i maestri comunali. Il dovere, per i primi, dell'assistenza giornaliera dei malati, ed alla scuola per gli altri, non permette loro l'assiduo intervento alle adunanze dei Consigli provinciali nel capoluogo della provincia. Ma più che questa milita, per la tesi dell'ineleggibilità, un'altra ragione: di non turbare, con la inevitabile propaganda del candidato e con le innumerevoli cure elettorali, che in molte contrade del Regno si addossano purtroppo anche al consigliere provinciale, l'adempimento delle elevate missioni del medico condotto e del maestro.

#### LE LISTE ELETTORALI.

L'iscrizione di ufficio, stabilita in massima dal nuovo art. 28, emana come conseguenza diretta

(1) Decisione del 28 maggio 1912 nella causa Stragazzi.

(2) Sentenza del 4 marzo 1912 nella stessa causa.

del grande allargamento del suffragio amministrativo, massime per gli analfabeti. L'incuria abituale di molti cittadini a farsi iscrivere nelle liste renderebbe vano in estesa misura il benefico provvedimento legislativo.

Un solo emendamento apportioniamo alle norme, tratte interamente dalla legge elettorale politica, circa la formazione delle liste. L'art. 30 del testo unico della legge comunale e provinciale vigente prescrive per coloro, che non possono sottoscrivere per fisico impedimento « una dichiarazione notarile che ne attesti il motivo ». Più che il notaio, sarebbe adatto ad accertare l'impedimento fisico, un medico. Ma crediamo si possa fare a meno anche di questa formalità. Il capoverso dell'art. 30 del testo ministeriale stabilisce: « Il richiedente (l'iscrizione nella lista) che non sappia sottoscrivere può fare la domanda in forma verbale, alla presenza di due testimoni che ne accertino l'identità, avanti al segretario comunale o ad altro impiegato delegato dal sindaco o a notaio ». L'Ufficio ravvisa in questa prescrizione una garanzia sufficiente; quindi l'ha ammessa anche nell'ipotesi dell'impossibilità a sottoscrivere per impedimento fisico.

#### LE OPERAZIONI ELETTORALI.

La legge elettorale politica esclude (art. 61 del testo unico) dalla presidenza dei seggi in un collegio i magistrati iscritti in esso come elettori. L'onorevole Presidente del Consiglio nella relazione che precede quel disegno di legge (3) affermava giustamente la necessità di affidare l'importante ufficio « a persone estranee alle competizioni dei partiti locali ». L'attuale proposta di legge, non riproduce nell'art. 63 tale limitazione di guisa che potranno designarsi alla presidenza degli uffici anche magistrati elettori nel comune ove debbano prestare l'opera propria.

L'Ufficio centrale, che riferì sulla riforma elettorale politica, si rassegnava al grave danno di privare indirettamente del voto politico una classe così insigne di cittadini come i magistrati, per assicurare l'assoluta imparzialità ed indipendenza di chi doveva dirigere

(3) Relazione del 9 giugno 1911. (Stampato n. 907, pag. 4.

le operazioni elettorali. Non concorre forse, anche in più larga misura, la stessa necessità per le elezioni comunali, d'ordinario più vivaci e più ardenti di quelle politiche? Il presidente del nostro Ufficio centrale, l'on. Parpaglia in un suo discorso al Senato (1) poneva nettamente il dilemma: « Bisogna o subire come necessità la privazione del voto ai presidenti o rinunciare alla garanzia che pur si riconosce unanimemente necessario ». Proponiamo quindi la stessa limitazione.

Essa però si rivela inattuabile nelle grandi città ed in genere nei comuni sede di Corte di appello o di tribunale. Come si potrebbe provvedere a Roma, a Napoli, a Milano ed in altri importanti centri di popolazione alla presidenza di centinaia di uffici elettorali scartando i magistrati del comune, che vi hanno l'obbligo della residenza e sono quindi iscritti nella lista del luogo? Inoltre l'esperienza ci insegna che nei grossi centri di popolazione, che conterranno con la nuova legge circa un centinaio di migliaia di elettori amministrativi, le lotte riescono meno aspre, e la passione di parte non turba di certo la grande maggioranza dei cittadini. Con questo temperamento si consegue anche il vantaggio di non privare del voto un gran numero di magistrati.

All'art. 70 si osservò come spesso avvenga che alcuni elettori votino per i consiglieri comunali e non per provinciali e viceversa: ciò che rende impossibile o assai difficile l'esatto riscontro del numero dei votanti con quello delle schede riposte nelle urne. Si esprime il desiderio di formare, nella lista autenticata, due colonne, per segnarvi separatamente le due votazioni. Si ebbe nondimeno a riconoscere, dopo breve esame, che ne verrebbero necessariamente complicazioni, e che i facili errori, nel segnare il nome del votante in una sola o in tutte due le colonne, avrebbe reso anche più malagevole il riscontro.

#### INELEGGIBILITÀ ED INCOMPATIBILITÀ.

Il nuovo testo dell'art. 11 rende, contrariamente alla legge attuale, compatibile l'ufficio di consigliere provinciale con quello di componente della Giunta provinciale amministrativa

per la metà dei membri elettivi di essa. La relazione ministeriale allega che l'incompatibilità preesistente non ha più fondamento perchè la tutela degli istituti di beneficenza non appartiene più alla Giunta amministrativa, ma alla Commissione provinciale di beneficenza istituita con la legge del 18 luglio 1904. Si obietto da parecchi di noi che, lasciando pur da parte quella ragione di incompatibilità, alquanto dubbia, ne sussistono altre gravissime.

La Giunta esercita un vero sindacato sulle deliberazioni dei comuni (art. 210 a 216 della legge vigente). Il consigliere provinciale è l'eletto delle maggioranze dei consigli comunali del suo mandamento, i suoi grandi elettori sono in molta parte i sindaci. Or come può egli, in tali condizioni, con serenità di animo giudicare in sede di tutela ed in sede contenziosa (2) degli atti dei consigli comunali e dei ricorsi contro i provvedimenti di questi e dei sindaci? Ma non basta. L'onor. presidente del Consiglio nella tornata della Camera elettiva del 17 luglio 1888, diceva: « La Giunta amministrativa, oltre alle attribuzioni di tutela, ha pure attribuzioni giurisdizionali, ed alla medesima — giusta l'art. 262 — si ricorre anche contro i provvedimenti dei consigli provinciali. Non si può quindi ammettere che il consigliere provinciale prenda parte ad una deliberazione e poi sia giudice della legalità e giustizia della deliberazione stessa. Così il consigliere provinciale sarebbe chiamato a giudicare il suo operato » (3). Le autorevoli parole dell'eminente parlamentare valsero a fare accogliere senza esitanza l'incompatibilità che adesso si vorrebbe cancellata.

Questo ragionamento non ebbe tuttavia la virtù di persuadere la maggioranza dell'Ufficio centrale, la quale si preoccupò della grave difficoltà, accennata anche nella relazione ministeriale, di trovare, fuori della cerchia dei consiglieri provinciali, persone esperte e competenti, per comporre la Giunta amministrativa. Si affermò inoltre che in molte parti del Regno i consiglieri provinciali sono indipendenti dai sindaci e dalle maggioranze dei consigli comunali: che in ogni modo si trattava di rimuovere la

(2) Articoli 1 e 2 della legge 1º maggio 1890, n. 6837, sulla giustizia amministrativa.

(3) Discussione della Camera dei deputati, pag. 4929.

(1) Tornata del Senato del 25 giugno 1912, pag. 9051.

incompatibilità soltanto per la metà dei membri elettivi della Giunta e che da ultimo, ad ovviare ogni inconveniente, fosse bastevole disporre che i consiglieri provinciali debbano astenersi dal prendere parte, nella Giunta, alle discussioni ed al voto, su deliberazioni dei comuni del loro mandamento e dei consigli provinciali nelle quali siano intervenuti. Con questo temperamento passò la proposta del Governo.

L'art. 245 del testo attuale, stabilita l'incompatibilità tra l'ufficio di presidente del consiglio provinciale e quello di presidente della deputazione provinciale, aggiunge: « Chiunque eserciti una delle dette funzioni non è eleggibile ad altro degli uffici stessi se non ha cessato dalle funzioni almeno da sei mesi ». Il disegno di legge sostituisce ai sei mesi otto giorni. Proponiamo di togliere anche questo ultimo termine: che non si cumulino i due uffici, per non accentrare troppi poteri in una sola persona, sta bene; ma non sapremo vedere un giusto motivo per mantenere un termine qualsiasi, massime così ridotto.

#### LE ADUNANZE DEI CONSIGLI PROVINCIALI.

La proposta del Governo lascia inalterato l'articolo 228 della legge circa la convocazione dei Consigli provinciali di pieno dritto ogni anno nel secondo lunedì di agosto.

Nelle nostre discussioni si ricordò che i congressi dell' *Unione delle provincie* (1) varie volte manifestarono il voto di due sessioni ordinarie: l'una dal 1° al 30 settembre, massime per discutere il bilancio preventivo, l'altra di primavera, per esaminare il conto consuntivo ed altre materie devolute ai Consigli. Un disegno di legge di iniziativa degli onorevoli Carmine, Barzilai ed altri del 12 marzo 1910 (2), approvato dalla Camera dei deputati il 16 giugno successivo, fissava la sessione ordinaria per il 1° settembre. Una relazione del nostro collega Cencelli, del 25 dello stesso mese (3) a nome dell'Ufficio centrale, aderì a questa variante, ma non ad altre contenute nello stesso disegno di legge. Venuta la discussione al Se-

nato nell'8 luglio, sorse un dissenso unicamente per queste e si adottò una mozione sospensiva.

Dovemmo riconoscere le difficoltà di una soluzione. La sessione ordinaria dei consigli provinciali, indetta principalmente per discutere il bilancio del nuovo esercizio, è bene stabilirla nel secondo semestre dell'anno quando si possono, con l'esperienza di parecchi mesi di esercizio, fissare meglio le previsioni di quello prossimo. I tre ultimi mesi dell'anno non sono adatti perchè, fissata così tardi la sovrapposta provinciale, si andrebbe incontro a la necessità di ruoli suppletivi con non lieve spesa e molestia dei contribuenti. Per i mesi di luglio, di agosto e di settembre vi è l'esodo dalle città per le villeggiature, ai monti, al mare, poi la mietitura ed altri raccolti. Si aggiungano le diverse condizioni di clima tra le varie contrade italiane.

In mezzo a tante e varie difficoltà è avvenuta una specie di adattamento. Alcuni consigli provinciali, forse pochi, attenendosi alla lettera della legge, si riuniscono esattamente nel giorno designato da questa, ed esauriscono gli affari da discutere; altri, probabilmente la maggioranza, si adunano in quel giorno, ma si limitano a costituire i loro uffici di presidenza o a qualche argomento urgente, rinviando il resto all'autunno; finalmente altri, per comune intesa, non si riuniscono il secondo lunedì di agosto, ma in altra epoca autunnale che ritengono più comoda, secondo le circostanze. Se invece di quel giorno se ne fissasse altro, avverrebbe assai facilmente lo stesso di quello che ora accade. Non sarà un gran male che si continui come adesso e quindi non proponiamo modificazioni all'art. 228.

#### LA RINNOVAZIONE DEI CONSIGLI PROVINCIALI E COMUNALI.

La relazione del Governo dimostra largamente la grande convenienza di sostituire il metodo della rinnovazione totale, per quadriennio, a quella parziale, delle rappresentanze elettive. Un elaborato parere del Consiglio di Stato trascritto nella relazione stessa (pag. 8) pone in piena luce mirabilmente i molti e gravi inconvenienti del sistema attuale. Esso si fonda principalmente su due concetti: di mantenere la tradizione amministrativa nei Consigli, di

(1) Congresso di Cagliari-Sassari, 22-29 maggio 1910. Nel recente Congresso di Firenze si chiese di fissare la convocazione nell'autunno.

(2) Stampato n. 425.

(3) Stampato n. 289-*a*.

rinvigorirne l'autorità e la fiducia con il frequente concorso del voto popolare. Il primo intento si consegue parimenti col metodo presente, poichè accade assai di rado, seppure accade, che una gran parte dei consiglieri non ritorni in ufficio e quando ciò avviene, indica un profondo mutamento della pubblica opinione che deve prevalere nella scelta di questi. Le frequenti elezioni, si rivelano come un grave danno, anzichè un beneficio per le amministrazioni locali stante l'instabilità, che loro ne deriva e per le agitazioni elettorali continue che le dominano. Aderiamo quindi alla proposta del Governo. Però non è possibile mantenere un'esatta coincidenza nella rinnovazione dei consigli senza dar luogo a maggiori inconvenienti, specialmente quando occorra lo scioglimento di questi. Quindi con apposito comma stabiliamo che la rinnovazione integrale *decorra* per ciascun Consiglio dal 1° giugno dell'anno, in cui è stato eletto.

Ed eccoci al termine dell'opera nostra. Ci siamo studiati di migliorare, per quanto da noi si poteva, la proposta di legge nelle sue singole disposizioni e di renderla più semplice e chiara nel suo complesso. L'art. 1 di esso, che comprende in una sola formula le disposizioni abrogate, quelle sostituite e quelle aggiunte è stato da noi ripartito in due, conseguendosi così un ordinamento più adatto per la discussione e per il voto.

Il disegno di legge attuale segna, insieme con la riforma elettorale politica, un altro ardito passo nell'attuazione di un largo programma democratico. La vita italiana si trasforma anche nei più remoti villaggi montani. Il progresso economico del paese, le più facili comunicazioni, l'elevamento delle mercedi, il grande fenomeno dell'emigrazione, che riannoda in un'opera feconda e civile le popolazioni anche dei modesti borghi a le più lontane contrade, scalza nel Mezzogiorno e nelle isole tutto il vecchio edificio sociale ed infrange gli ultimi avanzi del feudalesimo, e non liete tradizioni secolari. A questo rinnovamento benefico deve congiungersi quello delle amministrazioni locali dominate in varie contrade del nostro paese da piccole oligarchie logore dal lungo esercizio del potere e da meschine lotte personali. A si provvido intento potrà valere certamente l'estensione del voto anche a le più umili classi purchè al loro novello ufficio, le renda idonee l'influenza elevatrice della scuola assicurando così all'avvenire della patria nostra il contributo di nuove e giovani forze rimaste finora inerti.

Con questo confortante augurio noi vi esortiamo, onorevoli colleghi, a volere approvare il disegno di legge con le modificazioni da noi proposte.

Addì 5 aprile 1913.

MAZZIOTTI, *relatore.*