



Fascicolo n°. 2/2026
Data di pubblicazione: 24/04/2026

Autore: Giovanni Giannotti*

Il diritto di voto dal suffragio censitario al suffragio allargato nell'età statutaria.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Finalmente una voce per la classi popolari. – 3. «La principale delle leggi politiche». Il ruolo della legge elettorale sin dall'inizio dell'esperienza statutaria. – 4. Elezioni, sistemi elettorali, voto. – 5. Profili generali dell'elettorato attivo e i modelli d'Oltralpe. – 6. La genesi del voto censitario nello Stato sabaudo: la legge comunale e provinciale del 1847. – 6.1. Il sistema timocratico del progetto costituzionale di La Tour. – 7. La legge elettorale sabauda e le legislazioni elettorali nel Vecchio Continente: un raffronto. – 8. L'Editto Babo. – 9. Natura giuridica del diritto voto: la posizione di Luigi Palma. – 10. Istanze di ampliamento del corpo elettorale. – 11. La riforma del 1882. Ampliamento del corpo elettorale e introduzione dello scrutinio di lista. – 12. L'esclusione femminile dal diritto di voto. – 13. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione.

Le elezioni presentano molteplici rappresentazioni: quelle di anonime stanze trasformate in sezioni elettorali con la collocazione di un semplice paravento in funzione di cabina e una cassa di legno come urna in una nota novella di Italo Calvino¹; quella del “viaggio elettorale” compiuto da

* Dottore di ricerca in Scienze Politiche – Università degli Studi di Messina.

¹ I. CALVINO, *La giornata di uno scrutatore*, Milano, Oscar Mondadori, 2020, 30.

Francesco De Sanctis, impegnato nel ballottaggio del 17 gennaio 1875 dopo l'annullamento per presunte irregolarità delle precedenti votazioni²; quella di un ex domestico, divenuto presidente di una società di mutuo soccorso, che ritorna nella dimora del suo vecchio padrone per garantirgli nelle elezioni del 1882 il sostegno di cinquanta nuovi iscritti alla società da lui presieduta, presentandosi in altri termini come una sorta "grande elettore"³. Al centro della scena, quando il cittadino si reca alle urne per esercitare lo *ius suffragii* vi è un'operazione «giuridica di carattere universale⁴» da una prospettiva giuridico-organizzativa⁵: l'elezione. D'altronde, le tornate elettorali – anzitutto quelle politiche – sono rilevanti per la giuspubblicistica al punto che Brunialti alla fine del Diciannovesimo secolo scrisse icasticamente: «l'argomento delle elezioni politiche è forse il più importante della scienza del diritto pubblico⁶».

D'altronde, il rilievo delle elezioni è tale che nell'*Esprit de lois* Montesquieu evidenziava che per la democrazia «il est aussi important d'y régler comment, par qui, à qui, sur quoi, les suffrages doivent être donnés, qu'il est dans une monarchie de savoir quel est le monarque, et de quelle manière il doit gouverner⁷». Richiamandosi a Montesquieu – come ricorda Lanchester – la giuspubblicistica dell'Ottocento ritenne che la tematica elettorale fosse di cruciale importanza per la scienza del diritto pubblico⁸, tanto che Attilio Brunialti osservò che «la teoria delle elezioni politiche in uno Stato retto a forma rappresentativa⁹» avesse un'importanza «non minore delle norme fondamentali dello Statuto medesimo¹⁰». Del resto, quando – come messo in risalto da Lanchester – nel Diciannovesimo secolo la dottrina esaminava tali argomenti connetteva la tematica dello stato rappresentativo a quello dell'ampliamento del suffragio, correlando il ruolo delle assemblee elettive all'interno dello stato apparato con quello dell'emancipazione della popolazione da sudditi a cittadini¹¹, tanto è vero che Vittorio Emanuele Orlando evidenziava come una *vexata quaestio* nel diritto pubblico fosse «la

² F. DE SANCTIS, *Un viaggio elettorale*, intr. di G. Finzi, Milano, Garzanti, 1977. «Alle elezioni del '74 – scrive Finzi – De Sanctis si presenta candidato dell'opposizione nel collegio di San Severo (Fossia) e in quello di Lacedonia (Avellino) in cui si trova Morra, suo paese natale. Non decisive le votazioni dell'8 novembre, nel ballottaggio del successivo 15 novembre De Sanctis ottiene i voti necessari per essere eletto deputato in entrambi i collegi. Ma la Camera dei deputati invalida le elezioni nel collegio di Lacedonia, a causa di scritte sulle schede. È indetto quindi un altro ballottaggio per il 17 gennaio '75. Il De Sanctis, che può optare per il collegio di San Severo, in cui la sua elezione è stata convalidata, ripropone, invece, per motivi di varia natura, sia politici sia psicologico-affettivi, la propria candidatura a Lacedonia». F. DE SANCTIS, *Un viaggio elettorale*, cit., XXII.

³ «Uscito dalla casa del principe, il maggiordomo s'era buttato alla politica, aveva abbracciato la fede democratica, presiedeva ora una società operaia di mutuo soccorso. Giacché il principino – Baldassare adoperava ancora il diminutivo per designare l'antico padroncino – si presentava con programma democratico, egli aveva indotto i consoci ad appoggiarlo; così rientrava nel palazzo lasciato da servo con l'importanza di uno che portava un bel gruzzolo di voti. [...] «Signor principe» non gli dava più, per democrazia, dell'*Eccellenza*, «la nostra società ha fatto iscrivere una cinquantina di elettori. Sono tutti nostri!». V. F. DE ROBERTO, *I viceré*, Milano, Garzanti, 1977, 622- 623.

⁴ G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 606.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Cfr. A. BRUNIALTI, voce *Elezioni politiche*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, diretta da P.S. Mancini, V – Tomo I, Vallardi, 1895, Milano, 487.

⁷ C. L. DE MONTESQUIEU, *De l'esprit de lois*, Didot, Paris, 1844, 9.

⁸ F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, il Mulino, 1981, 7.

⁹ A. BRUNIALTI, *Elezioni politiche*, in *Il Digesto italiano* diretto da L. Lucchini, X, Utet, Torino, 1895-1898, 228.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit., 7.

determinazione della natura giuridica dell'istituto della rappresentanza in ciò ch'essa ha di più caratteristico¹²» ossia la relazione esistente «tra eletto ed elettore¹³». Secondo Orlando, del resto, era un problema dal quale scaturiva «tutto il valore giuridico del governo rappresentativo stesso¹⁴», quest'ultimo distinto dalle altre forme di governo dall'istituto della rappresentanza. Ma vi è di più: la presenza o meno di restrizioni al suffragio. L'esistenza di “barriere” al diritto di voto legate al censo o alle “capacità” non era affatto irrilevante, tanto è vero che secondo Brunialti uno Stato aveva «carattere aristocratico o democratico¹⁵» ed era «effettivamente nelle mani di pochi nobili, della borghesia o delle classi popolari¹⁶» a seconda che fosse «più o meno largo il suffragio elettorale politico¹⁷».

Se è vero entrambe – sia elettorato attivo che passivo – sono facce della stessa medaglia¹⁸, è anche vero che l'estensione dell'elettorato attivo è tale da incidere sull'assetto costituzionale di uno Stato, tanto è vero che autorevole dottrina ha ritenuto come l'ampliamento del corpo elettorale sia tale da provocare mutamenti sostanziali di un testo costituzionale o addirittura di creare un nuovo ordinamento costituzionale¹⁹.

Oggetto dell'indagine, dunque, è il diritto di voto nel corso dell'età statutaria a cavallo tra la fase del suffragio censitario e quella del suffragio ristretto. Il ruolo della legge elettorale nel sistema statutario; le elezioni; i sistemi elettorali e il diritto di voto; la legislazione elettorale censitaria introdotta nel 1848; la natura giuridica del diritto di voto secondo Luigi Palma, uno dei principali costituzionalisti preorlandiani; gli effetti delle conseguenze dell'allargamento del corpo elettorale e del numero di individui ammessi a godere dell'elettorato attivo con la riforma del 1882: sono questi gli argomenti esaminati nel presente contributo. Sono, invece, secondari ai fini della presente indagine tanto le modifiche all'elettorato passivo apportate dalla riforma del 1882 quanto le condizioni per l'eleggibilità previste dalla normativa del 1848, cui sono fatti solamente sintetici richiami.

2. Finalmente una voce per le classi popolari.

L'allargamento della platea di elettori è un segnale della democraticità di un assetto costituzionale, come messo in risalto da Lanchester, il quale ha scritto giustamente che «la democraticità degli ordinamenti costituzionali contemporanei»²⁰ è valutata alla luce «dell'estensione massima del

¹² V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza*, in *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, III, 1895, ora in V.E. ORLANDO, *Diritto Pubblico Generale. Scritti vari (1881-1940)*, Giuffrè, Milano, 417.

¹³ *Ibidem*, 417.

¹⁴ *Ibidem*, 417.

¹⁵ A. BRUNIALTI, *Elezioni politiche*, in *Il Digesto italiano*, cit., 228.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016, 2.

¹⁹ Cfr. S. LABRIOLA, *Storia della costituzione italiana*, Napoli, ESI, 1995, 12.

²⁰ F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Giuffrè, Milano, 1107.

diritto di voto ai componenti dell'aggregato²¹» dalla sussistenza di *standards* qualitativi per l'espressione di volontà degli stessi²².

Nella Penisola l'ampliamento del corpo elettorale, secondo la classificazione di Schepis, avvenne in quattro fasi distinte. La prima, quella del suffragio censitario (1848-1881); la seconda, quella del suffragio misto (1882-1911); la terza, quella del suffragio universale maschile (1913-1924); la quarta ovvero del suffragio universale (dal 1946)²³. Le prime tre cronologicamente possono collocarsi nel periodo dello Stato liberale; la quarta fu inaugurata dalle elezioni del 2 giugno 1946, quando gli elettori furono chiamati sia a scegliere i componenti dell'Assemblea costituente sia per il referendum istituzionale²⁴.

Ciaurro, diversamente da Schepis, prescindendo da un mero criterio imperniato solamente sulle tappe che hanno scandito il progressivo ampliamento del corpo elettorale e valutando invece i sistemi elettorali succedutesi nella Penisola italiana tra il 1848 e gli anni Venti del Novecento ha ripartito la legislazione elettorale italiana in sei fasi. La prima fase – compresa nel periodo che va dal 1848 al 1882 – è quella del suffragio ristretto e sistema maggioritario. La seconda racchiude il decennio 1882-1891, contrassegnato dall'adozione di un sistema con scrutinio di lista e con “suffragio allargato”. La terza fase, dopo appena un decennio di applicazione dello scrutinio di lista vide il ritorno al maggioritario nel 1892 e fu contrassegnata da un graduale allargamento del suffragio, che sfociò infine nell'introduzione del suffragio universale maschile nel 1912. La quarta fase iniziò nel 1919 con l'introduzione del sistema proporzionale con scrutinio di lista e si concluse con l'avvento al potere del fascismo. La quinta fase comprende solamente le elezioni del 1924 e fu contrassegnata da un sistema proporzionale corretto dall'introduzione di un meccanismo di scrutinio maggioritario. La sesta, iniziata nel 1928, nella quale parallelamente all'introduzione di «meccanismi totalizzanti dello Stato fascista²⁵» fu adottato il sistema plebiscitario dello scrutinio di lista totalitario con lista unica per pervenire, infine, alla completa abolizione delle elezioni, avvenuta con la creazione nel 1939 della Camera dei fasci e delle corporazioni²⁶, di cui facevano parte i componenti del Consiglio nazionale del Partito Nazionale Fascista e quelli del Consiglio nazionale delle Corporazioni²⁷.

Tanto nella ripartizione di Schepis quanto in quella fatta da Ciaurro la data che pone fine al suffragio censitario è una: il 1882. La riforma avvenuta in quell'anno inaugurerò, quindi, l'epoca del “suffragio misto” o del “suffragio allargato” e diede a parte delle classi “popolari” la possibilità di far sentire la propria voce²⁸.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

²³ G. SCHEPIS, *Elezioni (Storia dei sistemi elettorali in Italia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 666.

²⁴ M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, 32-33.

²⁵ G.F. CIAURRO, *La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico*, in *Il Politico*, 1977, 1, 27.

²⁶ *Ibidem*, 27. Alla fine degli anni Trenta osservava Gatta nella voce Elezioni politiche che «dopo la riforma costituzionale italiana deliberata nella sessione del marzo 1938 del Gran Consiglio del Fascismo, anche il tema delle elezioni politiche ha conservato un puro interesse storico». V. E. GATTA, voce *Elezioni politiche*, in *Nuovo Digesto Italiano*, V, Torino, Utet, 340.

²⁷ Art. 31. 129 del 19 gennaio 1939.

²⁸ A. COLOMBO, *Zanardelli, la riforma elettorale e la lunga marcia della democrazia italiana*, in *Il Politico*, 1982, 4, 658.

3. «La principale delle leggi politiche». Il ruolo centrale della legge elettorale sin dall'inizio dell'esperienza statutaria.

Nella storia di uno Stato le caratteristiche principali di una legge elettorale – intesa come quella varietà di norme che disciplinano tanto gli aspetti maggiori quanto quelli più minuti delle operazioni elettorali²⁹ – sono due: anzitutto i requisiti per essere incluso tra la platea di elettori – età, censo e alfabetizzazione – dato che individuano l'entità della partecipazione popolare alle elezioni e dunque l'ampiezza del corpo elettorale rispetto alla popolazione; in secondo luogo, la formula elettorale e i collegi, poiché determinano i meccanismi per la traduzione dei voti in seggi³⁰. In questa sede interessa soprattutto la prima delle caratteristiche, dato che sulla base dei requisiti previsti per godere del diritto di voto ne consegue che un corpo elettorale può essere più o meno ampio. Ma vi è di più: l'estensione del corpo elettorale nel Diciannovesimo secolo – come ricordava Furlani – era talmente rilevante che la valutazione di un sistema elettorale dipendeva tanto più dalla maggior o minor estensione del corpo elettorale piuttosto che dal metodo adoperato per la ripartizione dei seggi³¹.

La legge elettorale, sin dalla nascita dei moderni ordinamenti costituzionali rappresentativi secondo autorevole dottrina ha costituito senza dubbio la legge fondamentale dello Stato e simboleggiato lo spirito dell'ordinamento statale³², tanto che Cormenin aveva definito «*loi matrice*»³³ la legge elettorale. Quest'ultima, per richiamare le icastiche parole di Furlani, possiede un «significato preminente per la vitalità e la qualificazione di ogni ordinamento giuridico costituzionale»³⁴, tanto è vero che nella voce Elezioni politiche Attilio Brunialti, osservando il rilievo della legge elettorale, ricordava come quest'ultima fosse stata definita sia «applicazione pratica della Costituzione»³⁵ sia «legge delle leggi»³⁶ oltre ad avere un peso non inferiore alle disposizioni contenute in una Carta costituzionale³⁷.

Del resto, fin dall'introduzione degli ordinamenti rappresentativi la legislazione elettorale è stata quella che più di qualunque altra ha contraddistinto l'effettiva e reale configurazione dei principi e delle strutture dell'ordinamento costituzionale di uno Stato³⁸. Un esempio vale su tutti ed è di

²⁹ S. CASSESE, *Stato e popolo nella storia italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, 2, 428.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ S. FURLANI, *Sistemi elettorali*, in *Novissimo Digesto Italiano*, VI, Utet, Torino, 1960, 438.

³² *Ibidem*.

³³ L.M. DE CORMENIN, *Livre des orateurs*, I, Paris, 1869, 332.

³⁴ S. FURLANI, *L'influenza della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga del 1831 sulla stesura dello Statuto e di altri testi istituzionali fondamentali del Regno di Sardegna nel 1848*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, 2, 119.

³⁵ A. BRUNIALTI, voce *Elezioni politiche*, cit., 228.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ S. FURLANI, *Elezioni. I sistemi elettorali*, in *Enciclopedia Giuridica*, XII, Roma, 1989, 1.

rilievo ai fini dell'indagine: nel Regno di Sardegna sin dai primi anni di vigenza dello Statuto Albertino³⁹ fu evidenziato il ruolo della legge elettorale. Carlo Cadorna, nel corso della seduta della Camera subalpina dell'11 gennaio 1850, rimarcò la necessità di non mutare «le leggi politiche fondamentali⁴⁰». L'esigenza era avvertita tanto per «le leggi organiche dello Stato» quanto *a fortiori* per la legge elettorale. Per richiamare le parole di Cadorna:

«È dunque evidente che anche l'obbligo della condizione nostra impone di astenerci dal portare variazioni alle leggi politiche fondamentali. Che se ciò si deve dire di tutte le leggi organiche dello Stato, ciò deve tanto più affermarsi della legge elettorale che è, secondo io penso, la principale delle leggi politiche. La legge elettorale è l'attuazione stessa dello Statuto, è lo Statuto in azione⁴¹».

Parole emblematiche, che testimoniavano la rilevanza della legge elettorale come strumento per la concreta applicazione del testo statutario, il quale non aveva previsto alcun requisito né sull'elettorato attivo né sull'elettorato passivo tanto meno richiamato un sistema elettorale per l'elezione della Camera dei deputati, limitandosi semplicemente a statuire all'articolo 39: «La camera elettiva è composta dai deputati scelti da collegi elettorali, conformemente alla legge⁴²». In altri termini lo Statuto, ponendo in materia una «riserva di legge in bianco⁴³», aveva assunto sostanzialmente un atteggiamento agnostico⁴⁴.

³⁹ *Ibidem.*, 1. La bibliografia sullo Statuto Albertino è sterminata, conseguentemente mi limito a segnalare *ex multis*: P. BISCARETTI di Ruffia, voce *Statuto Albertino*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, 981 - 998; C. BONZO, *L'indifferenza dello Statuto*, in *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, 2003, 189 - 251; P. COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di padre. Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, il Mulino, Bologna, 2003; A. COLOMBO, *Dalle riforme allo Statuto di Carlo Alberto*, Tip. Cooperativa, Casale, 1924; B. DONATI, voce *Statuto*, in *Nuovo Digesto Italiano*, Volume XII, Tomo I, Utet, Torino, 1940, 874-876; G. FALCO, *Lo Statuto Albertino e la sua preparazione*, Caprotti, Roma, 1945; E. FLORA, *Lo Statuto albertino e l'avvento del regime parlamentare nel regno di Sardegna*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, 1958, 1, 26 - 38; A.C. JEMOLO - M.S. GIANNINI, *Lo Statuto Albertino*, Sansoni, Firenze, 1946; E. GUSTAPANE, *Lo Statuto Albertino. Indicazioni bibliografiche per una rilettura*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, 3, 1070 - 1093; A. LUZIO, *Dalle riforme allo Statuto di Carlo Alberto*, in *Archivio Storico Italiano*, 1926, 1, 89 ss; M. MANDEL, *The unbearable flexibility of the Statuto albertino*, Clueb, Bologna, 2006; A. MANNO, *La concessione dello Statuto*, Pisa, 1885; G. MARANINI, *Le origini dello Statuto Albertino*, Vallecchi, Firenze, 1926; C. MONTANARI, *Il periodo della monarchia costituzionale* in I. SOFFIETTI - C. MONTANARI, *Il diritto negli Stati sabaudi: le fonti (secoli XV-XIX)*, Giappichelli, Torino, 2001, 185 - 242; P. NEGRI, *Genesi ed elementi fondamentali dello Statuto carlo albertino*, in *Il Risorgimento italiano*, 1924, 4, 781 - 822; G. REBUFFA, *Lo Statuto Albertino*, il Mulino, Bologna, 2003; G.G. STENDARDI, voce *Statuto del Regno*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Volume XVIII, Utet, Torino, 1971, 422 - 425; I. SOFFIETTI, *I tempi dello Statuto Albertino. Studi e fonti*, Giappichelli, Torino, 2004; I. SOFFIETTI, voce *Statuto Albertino*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Volume XV, Utet, Torino, 1999, 107-120; I. SOFFIETTI, *I rapporti tra poteri dello Stato ai primordi dello Statuto Albertino. Considerazioni in materia di legislazione*, in *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, 1997, 17 - 28; D. ZANICHELLI, *Lo Statuto di Carlo Alberto* in D. ZANICHELLI, *Studi di storia costituzionale e politica del Risorgimento italiano*, Zanichelli, Bologna, 1900, 64 - 102. Cfr. inoltre A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*, il Mulino, Bologna, 2007, 521.

⁴⁰ Atti del Parlamento subalpino. Sessione del 1850 (IV legislatura) dal 20 dicembre 1849 al 19 novembre 1850 raccolti e corredati di note e di documenti inediti da Galletti Giuseppe e Trompeo Paolo, I, Torino, 1863, 178.

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² Statuto Albertino, art. 39. Sulla nozione di collegio elettorale v. S. FURLANI, *Collegio elettorale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1974, 474-475.

⁴³ R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848 - 2001)*, Roma, Carocci, 2002, 84.

⁴⁴ G. PITRUZZELLA, *Elezioni. Elezioni politiche: elettorato*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1989, 1.

D'altra parte, la scelta dei redattori dello Statuto non stupisce, dato che si poneva sul solco della maggior parte delle altre carte costituzionali dell'epoca, non a caso Attilio Brunialti alla fine dell'Ottocento aveva riscontrato come un esiguo numero di Carte costituzionali includesse sia i principi della legge elettorale che una esaustiva disciplina di quest'ultima. Ma vi è di più: una legge elettorale presenta per la sua stessa natura dei tecnicismi e – come ben aveva osservato Maranini – l'assenza di richiami alla legislazione elettorale nello Statuto fu effetto della difficoltà di includervi le complesse disposizioni di cui è inevitabilmente intessuta una legge elettorale⁴⁵ oltre all'esigenza di mantenere una determinata elasticità per la legislazione elettorale, cui – per adoperare le parole dell'autorevole studioso – «mal si adatta la solennità di una carta costituzionale⁴⁶».

4. Elezioni, sistemi elettorali, voto.

È difficile immaginare l'esistenza di un ordinamento giuridico positivo sprovvisto di elezioni⁴⁷, le quali – adoperando per il momento una definizione di natura generale – implicano una scelta verso un candidato o comunque un soggetto e per un determinato arco di tempo⁴⁸. Nella realtà giuridica esistono molteplici categorie di elezioni, le quali sono qualificate in relazione al settore in cui si svolgono; dunque, servendosi di uno schema semplicistico e riduttivo, anzitutto vanno distinte elezioni di natura giuspubblicistica oppure privatistica, a seconda che siano rilevanti o meno per l'ordinamento statale⁴⁹. E non è finita qui, dato che da un esame più attento è possibile effettuare una classificazione ben più articolata delle elezioni che lambiscono le svariate aree della realtà giuridica: le elezioni che avvengono nel corso delle adunanze delle associazioni riconosciute oppure degli amministratori sociali da parte delle assemblee delle società di persone; tornate elettorali che si svolgono in seno agli ordini o ai collegi professionali⁵⁰; le elezioni politiche e quelle amministrative; elezioni che si svolgono all'interno degli «organi collegiali costituzionali e amministrativi⁵¹» dei rispettivi presidenti o di altri titolari di uffici interni. A queste categorie si aggiungono le elezioni per la designazione dei titolari di uffici in numerose assemblee di organizzazioni internazionali. Ma vi è di più; le elezioni lambiscono anche il diritto canonico, come avviene nel caso della designazione del Pontefice e di altri titolari di uffici ecclesiastici⁵².

⁴⁵ G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Firenze, Nuova Guaraldi, 1983, 109.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ G.FERRARI, *Elezioni (premessa)*, cit., 606.

⁴⁸ F. LANCHESTER *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, il Mulino, 1981, 20.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ G.FERRARI, *Elezioni (premessa)*, cit., 606.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*. Osserva Lanchester che «la votazione individua non soltanto l'atto di volontà espresso dai singoli aventi diritto al voto che confluisce in una decisione collegiale, ma anche il procedimento all'interno del quale lo stesso viene ad estrinsecarsi. Ne consegue che, nell'ambito di una concezione procedurale della democrazia, la stessa finisce per concretizzarsi in e solo in votazioni, come espressione dell'unità del singolo all'interno dell'unità collegiale. Il concetto di votazione viene quindi a porsi alla base degli attuali ordinamenti di democrazia pluralistica, ma in generale costituisce un momento fondamentale anche per altre forme di Stato e per gli stessi collegi di natura privatistica». F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)* cit., 1111.

D'altra parte, possono rinvenirsi competizioni elettorali sia negli ordinamenti dell'Antichità che del Medioevo⁵³: dalla Roma repubblicana ai casi di monarchie elettive; dagli enti ecclesiastici del basso Medioevo ai comuni nel medesimo periodo storico. Dunque, è ricorrente l'utilizzo del voto come strumento di selezione dei *leaders* oppure delle élites dirigenti, tanto è vero che autorevole dottrina alla luce della presenza dell'istituto elettorale sia negli ordinamenti statali contemporanei sia negli ordinamenti dell'Antichità e del Medioevo aveva reputato che l'elezione costituisca una operazione giuridica di carattere universale dal punto vista giuridico-organizzativo⁵⁴. Le numerose categorie di operazioni giuridiche⁵⁵ incluse sotto il *nomen* di elezioni hanno in comune «la meccanica dell'operazione⁵⁶»: esattamente «la meccanica essenziale⁵⁷» rappresentata dal moto che molteplici soggetti – sia persone fisiche che giuridiche – esternano sul conferimento di un ufficio a uno specifico soggetto⁵⁸.

Eleggere dal punto di vista etimologico significa non solo scegliere, ma anche preferire; nominare qualcuno ad una carica o ad un ufficio oppure ad una dignità tramite una votazione. Risalta – come evidenziato da Lanchester – il duplice significato insito nel verbo eleggere nonché l'intima connessione con il meccanismo tecnico mediante il quale sono adottate decisioni o preposti individui a determinate cariche. D'altronde, mentre nel latino *eligo* – prosegue l'illustre studioso – per un verso vuol dire “scegliere” e “prendere di preferenza” e per l'altro verso “elevare ad una carica mediante votazione”, invece nel linguaggio moderno relativamente ad eleggere è stata accolta anzitutto la seconda accezione. Emerge quindi la molteplicità di significati che connota sia il verbo eleggere⁵⁹ sia il lemma elezioni⁶⁰. Come ha osservato Ferrari, del resto, «elezioni tanto nel linguaggio corrente quanto in quello giuridico, esprime, al pari degli altri vocaboli dalla medesima desinenza, più significati, che non si escludono, e anzi si integrano ed implicano⁶¹». L'espressione, tramite «la sua capacità di sintetizzare in sé tutto il fenomeno, attesta la complessità⁶²».

Ma vi è di più: diverse definizioni riassumono il concetto di elezioni, intese da alcuni quale procedura per la selezione dei titolari degli uffici pubblici, da altri invece strettamente connesse al go-

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*. Kelsen, ponendo la distinzione tra organi statali indirettamente creati e organi diretti scrive: «quando titolare del diritto di voto è solo chi è iscritto nelle liste elettorali da un'autorità elettorale o colui al quale è rilasciato un certificato elettorale, oppure se è ammesso a votare soltanto colui il cui diritto di voto è riconosciuto da un'autorità elettorale – e sia anche soltanto per mezzo dell'accettazione della scheda elettorale –, allora anche l'elettore può essere considerato un organo creato, nella misura in cui l'iscrizione nelle liste elettorali, la certificazione della legittimazione e il riconoscimento del diritto di voto per mezzo dell'accettazione della scheda elettorale possono essere considerati un atto organico che costituisce l'elettore come organo». H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, tr. it. di E. Daly, *Dottrina generale dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2013, 826.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit., 14.

⁶⁰ G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, cit., 616.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*.

verno rappresentativo. W.J.M. Mackenzie definì l'elezione «*as a form of procedure, recognized by the rules of an organization, whereby all or some of the members of the organization choose a smaller number of person or one person to hold office of authority in the organization*»⁶³. J.P. Harris, invece, rimarcò – come messo in risalto da Lanchester – l'applicazione dell'elezione in differenti contesti evidenziandone il carattere intimamente connesso al governo rappresentativo: «*election is the process of selecting the officers or representatives of an organization or group by the vote of its qualified members*»⁶⁴. Stein Rokkan reputò le elezioni procedure istituzionalizzate per scegliere i titolari di cariche da parte di tutti oppure di alcuni componenti di una specifica collettività⁶⁵.

Le elezioni, dunque, rappresentano il metodo di selezione dei governanti⁶⁶ e l'atto elettivo nel corso delle competizioni politiche «nella concezione del parlamentarismo classico»⁶⁷, in quello anglosassone ma anche del *Volksstaat* si prefigge molteplici obiettivi a livello sistematico: anzitutto la legittimazione del sistema politico e dei soggetti chiamati all'esercizio del «supremo potere di direzione»⁶⁸. Lo scopo immediato della stessa elezione è quello della scelta dei «migliori sotto il riguardo della loro capacità politica»⁶⁹, tanto che il continuo perfezionamento dei sistemi elettorali, intesi come complesso di norme che disciplinano la ripartizione dei seggi per la rappresentanza del corpo elettorale⁷⁰, ha avuto come fine per un verso quello di assicurare «la migliore selezione delle capacità»⁷¹ e per un altro verso quello di procedere ad una esaustiva «enucleazione dei vari interessi e tendenze esistenti nel popolo»⁷². D'altra parte, se è vero che genericamente i sistemi elettorali disciplinano la suddivisione dei seggi, è anche vero che sono uno strumento che va oltre il meccanismo che consente di trasformare in seggi i voti espressi dal corpo elettorale: in senso lato, infatti, essi sono anche dei sistemi istituzionali volti ad organizzare l'esercizio della sovranità popolare, essendo quest'ultima strettamente connessa alle modalità istituzionali tramite le quali essa si manifesta.

Dalle elezioni e dal sistema elettorale va distinto il voto. Quest'ultimo secondo Bettinelli è una manifestazione di volontà che consente a un soggetto di concorrere all'assunzione di una decisio-

⁶³ W.J.M. MACKENZIE, *Elections, International Encyclopedia of Social Sciences*, V, Macmillan & The Free Press, New York, 1968, 2.

⁶⁴ J.P. HARRIS, *Elections, Encyclopedia of the Social Sciences*, V-VI, Macmillan, New York, 1931, 450.

⁶⁵ S. ROKKAN, *Electoral Systems, International Encyclopedia of Social Sciences*, 6.

⁶⁶ P. GRIMAUDDO, *Sistemi elettorali e democrazia pluralista*, in *Riforma elettorale e trasformazione del partito politico*, Giuffrè, Milano, 2008, 103.

⁶⁷ S. GAMBINO – G. MOSCHELLA, *Regole Elettorali, sistema politico e forma di governo. Il caso italiano*, in *Forme di governo e sistemi elettorali*, a cura di S. GAMBINO, Cedam, Padova, 1995, 29.

⁶⁸ G. MOSCHELLA, *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"* in *Riforma elettorale e trasformazione del partito politico*, a cura di G. MOSCHELLA – P. GRIMAUDDO, Giuffrè, Milano, 2008, 78.

⁶⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1975, 437.

⁷⁰ *Ibidem.*, 437.. Sulla nozione di sistemi elettorali nella manualistica *ex multis* v. A. ARCIDIACONO – A. CARULLO – G. RIZZA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Monduzzi, Bologna, 1993, 220-222; P. CARETTI-U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2010, 109-113; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1996, 239-241; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1979, 562-566; U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 2009, Zanichelli, Bologna, 341 ss. Vedi inoltre D. FISICHELLA, voce *Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 649 – 662.

⁷¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 437.

⁷² T. MARTINES *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1978, 256.

ne politica⁷³» ossia una scelta tale da produrre effetti sull'organizzazione oppure «sugli indirizzi-comportamenti della comunità cui il soggetto medesimo appartiene⁷⁴». La definizione di Bettinelli – come ha osservato Lanchester – tuttavia «è limitata senza le opportune avvertenze⁷⁵» dato che «nella prospettiva generale non importa sia il genere di decisione sia il tipo di comunità cui appartenga l'avente diritto al voto⁷⁶». Del resto, come ha osservato l'illustre studioso, l'attività umana è contrassegnata dall'assunzione di decisioni che presentano diversa natura: individuali o collettive; rilevanti o irrilevanti per l'ordinamento giuridico oltre a possedere differenti caratteristiche di proceduralizzazione. Le decisioni non proceduralizzate di natura individuale rappresentano volizioni mediante le quali l'individuo manifesta preferenze più o meno consapevoli; invece, quelle collettive sono la somma dei fenomeni individuali e determinano la realtà dei fenomeni sociali⁷⁷. Sulla scorta di tale ripartizione emerge la centralità delle decisioni sia quale metodo per la presa delle decisioni sia come procedimento. Del resto, questi elementi sono strettamente connessi fra loro: il primo identifica lo scopo dell'atto ossia la presa di decisioni elettive o deliberative; il secondo la procedura tramite cui poterlo attuare. Le istituzioni – e quindi anche le procedure che le caratterizzano – costituiscono «selezioni di opportunità e le votazioni rappresentano in modo plastico la riduzione della complessità⁷⁸» mediante «l'individuazione di regole sulla produzione delle decisioni normative da osservarsi normativamente⁷⁹». «Votare» alla luce di tale nozione rappresenta quindi «l'espressione della volontà del singolo⁸⁰» in quanto tale oppure come gruppo all'interno di «procedimento minimamente strutturato⁸¹» per giungere a decisioni collettive di natura deliberativa o elettiva⁸². Il ricorso al voto trova, dunque, fondamento nell'esigenza di procedere, presso un'assemblea oppure un corpo elettorale, alla raccolta delle opinioni su specifiche questioni, per appurarne l'orientamento o prendere una decisione⁸³.

5. Profili generali dell'elettorato attivo e i modelli d'Oltralpe.

Il vigente articolo 48 della nostra Costituzione ha stabilito l'universalità del suffragio; tale principio è il frutto del processo storico che ha visto il graduale ampliamento del corpo elettorale e l'abbandono delle esclusioni dal diritto di voto incentrate su condizioni sociali e personali⁸⁴. Del resto, con la generalizzazione e l'uguaglianza del suffragio sono venuti meno gli «strumenti tipici

⁷³ E. BETTINELLI, voce *Diritto di voto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Utet, Torino, 1990, 217.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)* cit., 1109 n. 5.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*, 1108.

⁷⁸ F. LANCHESTER, cit. 1109.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ L. ARCIDIACONO – A. CARULLO – G. RIZZA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 208.

⁸⁴ E. BETTINELLI, voce *Diritto di voto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, cit., 218.

del regime liberale oligarchico⁸⁵» mediante i quali era preservato il controllo sulla società politica con la limitazione dei diritti pubblici soggettivi tramite censo e capacità. Le restrizioni del diritto di voto mediante criteri censitari furono motivate dall'ideologia liberale nel preminente interesse alla gestione della cosa pubblica da parte di coloro che possedevano «un certo grado di lumi e un interesse comune⁸⁶». A questo punto, seppur sinteticamente, è necessario in questa sede rievocare le teorie sulla natura giuridica del diritto di voto emerse in Francia dopo il crollo dell'*Ancien régime*, richiamare il modello censitario transalpino del 1814, quello orleanista e procedere poi alla disamina della legislazione elettorale sabauda.

La configurazione giuridica dell'elettorato politico attivo storicamente è mutata in funzione del riscontro fornito al problema della «spettanza della sovranità nello Stato⁸⁷». La contrapposizione tra i fautori della sovranità popolare e quelli della sovranità nazionale portò, dopo il rovesciamento dell'*Ancien régime*, a due diverse costruzioni dell'elettorato attivo. In primo luogo, elettorato come diritto soggettivo spettante a ciascun cittadino in quanto «titolare di una particella di sovranità⁸⁸», secondo la nota tesi di Rousseau. In secondo luogo, l'elettorato come una funzione pubblica «conferita dalla nazione ad alcuni cittadini⁸⁹» che la praticano in suo nome⁹⁰. Secondo quest'ultima costruzione, per richiamare le parole di Carré de Malberg: «*la qualité d'électeur est fondée sur une commission publique, dont la puissance publique du pays a le droit de régler la délégation*⁹¹». Da quanto detto, da tale prospettiva per richiamare le parole di Carré de Malberg:

«Par suite, lorsque le citoyen exerce le pouvoir électoral, ce pouvoir doit être considéré, entre ses mains, comme une dépendance ou une émanation du pouvoir même de la nation. L'électeur, en cela, apparaît comme un fonctionnaire national, un agent d'exercice du pouvoir national. Par suite aussi, la nation demeure maîtresse de déterminer par sa Constitution les conditions sous lesquelles elle concède à ses membres le pouvoir d'élire pour son compte et en son nom⁹²».

Da questa prospettiva la nazione selezionava solamente i cittadini degni di «esercitare in suo nome la funzione elettorale⁹³», dando così una giustificazione teorica al regime del suffragio ristretto secondo i criteri di censo e capacità. Questa dottrina sfociò nella distinzione tra *citoyens actifs* vale a dire «*des citoyens qui remplissent les conditions requises pour participer à la nomination elective à l'*

⁸⁵ F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit., 56.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ S. FURLANI, *Elezioni II) Elezioni politiche: elettorato*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1989, 1.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'état : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 1922, II, 435.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ S. FURLANI, *Elezioni II) Elezioni politiche: elettorato*, cit., 1.

*Assemblée législative*⁹⁴» da una parte e *citoyens passifs* ossia «*la généralité des citoyens, qui, n'ayant pas de rôle politique actif*»⁹⁵ dall'altra parte, ripartizione consacrata dalla costituzione francese del 1791⁹⁶.

La disamina delle Costituzioni del periodo rivoluzionario e dell'età napoleonica esula ai fini dell'indagine, mentre è opportuno ricordare la *Charte* del 1814: questo testo costituzionale circoscrisse il numero degli elettori, prevedendo il pagamento di trecento franchi annui di imposte dirette per l'attribuzione del diritto di voto per la Camera dei deputati. Circa tre lustri dopo la promulgazione della *Charte* del 1814 i moti francesi del 1830 portarono alla Monarchia di luglio: fu al modello orleanista che volsero lo sguardo i redattori della legislazione elettorale sabauda nel 1848.

6. La genesi del voto censitario nello Stato sabauda: l'inattuata legge comunale e provinciale del 1847.

Invero, l'Editto Balbo del 17 marzo 1848 non introduceva per la prima volta il principio elettivo nello Stato sabauda: una legislazione elettorale di natura censitaria era stata prevista sia nella legge comunale e provinciale dell'autunno del 1847 sia nel progetto costituzionale presentato da Vittorio Sallier de La Tour a Carlo Alberto nel medesimo anno e respinto dal sovrano.

Il 29 ottobre 1847, per prevenire da un lato l'esplosione del malcontento popolare e dall'altro lato per mostrare di essere in grado di andare spontaneamente incontro alle aspirazioni dei sudditi Carlo Alberto aveva concesso, senza chiedere il parere del Consiglio di Stato, significative innovazioni politiche ed amministrative: venne riformata la legge sulla censura e accordata una moderata libertà di stampa⁹⁷; fu introdotta la pubblicità nel dibattimento penale; fu istituita una Corte di Cassazione; la direzione della polizia dal Ministero della Guerra fu trasferita al Ministero dell'Interno e limitati i poteri della stessa polizia; inoltre fu preannunziata la volontà di procedere alla riforma dell'ordinamento comunale e provinciale, al fine di armonizzare l'aspirazione dei sudditi alla creazione di organismi elettivi con il principio – peculiare della monarchia assoluta – delle nomine provenienti dall'alto⁹⁸.

La riforma senza dubbio più importante tra quelle indicate ai fini dell'indagine è la legge di riforma dell'ordinamento comunale e provinciale, che rese elettivi i Consigli Comunali, decisione rilevante sia per innovatività che per capacità riformatrice⁹⁹.

Quando vi furono gli episodi del 1847, che ararono il terreno per la promulgazione dello Statuto e alla nascita di un *novus ordo*, l'amministrazione locale¹⁰⁰ era ripartita a tre livelli: divisione, provincia, comune.

⁹⁴ R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, cit., 436.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ Cfr. S. FURLANI, *Elezioni II) Elezioni politiche: elettorato*, cit., 1.

⁹⁷ N. NADA, *Il Piemonte sabauda dal 1814 al 1861* in P. NOTARIO-N.NADA, *Il Piemonte Sabauda. Dal periodo napoleonico al Risorgimento*, in Storia d'Italia diretta da G. Galasso, pp. 282-284

⁹⁸ C. PISCHEDDA, *1848. Il vecchio Piemonte liberale alle urne*, Centro Studi Piemontesi, Torino, 1998, 9.

⁹⁹ *Ibidem*

La prima, ossia la Divisione, era costituita da due o più province ed era retta da un Intendente Generale e da un Consiglio - i componenti di questo erano designati dai consigli provinciali – che comunque aveva mero valore consultivo

La seconda ossia la provincia, amministrata da un intendente, delegato dall'intendente generale, dotata anche essa di un consiglio i cui componenti erano designati dal sovrano tra e le cui decisioni erano sottoposte al consiglio divisionale.

Infine, il Comune, al cui vertice vi era un sindaco, selezionato dal sovrano su una terna di nomi ma soggetto alla continua tutela del governo¹⁰¹.

La decisione di introdurre il meccanismo elettivo nell'ordinamento comunale e provinciale, tra le varie riforme albertine dell'autunno 1847, rappresentò un «evento di portata storica¹⁰²».

Per la prima volta, infatti, il sovrano assoluto di sua iniziativa introduceva il principio elettivo nelle amministrazioni locali. L'effetto fu la «combinazione fra principio elettivo e nomina regia¹⁰³» e realizzò un duplice incontro: «da un lato fra la monarchia autoritaria e consenso dei ceti dominanti, e dall'altro lato fra la rappresentanza dei Corpi locali e supremo organo rappresentativo nazionale, il Consiglio di Stato, sostituito poi dal Parlamento¹⁰⁴».

¹⁰⁰ Quando Vittorio Emanuele I era ritornato sul trono del Regno di Sardegna dopo la fine dell'epopea napoleonica aveva riportato in vita le Regie Patenti del 1775; mentre con la regia patente del 31 dicembre 1815 venne assegnata al sovrano «la nomina del sindaco per le città e luoghi cospicui aventi più di 3000 abitanti, e all'Intendente, subordinatamente all'approvazione del Generale delle finanze, quelle degli altri comuni» stabilendo la durata delle loro funzioni in un biennio, successivamente portate a tre anni con R.D. del 9 settembre 1837. Le province invece furono ripartite in province divisionali – queste ultime suddivise in due classi – e province particolari, alle divisionali fu preposto un intendente generale, e alla prima e seconda classe di esse un intendente; alle particolari un vice intendente. Con le regie patenti del 10 e 11 novembre 1818 per un verso furono individuate le competenze del Ministero dell'Interno e delle Finanze e per l'altro verso fu riformata la ripartizione territoriale delle province. Tra le competenze del Ministro dell'Interno vi era la designazione dei sindaci nonché la nomina e il rinnovo dei consiglieri, dei segretari e dei funzionari dei comuni; ulteriori disposizioni sull'ordinamento comunale e provinciale furono emanate negli anni successivi. V. I. SANTANGELO SPOTO, voce *Legge comunale e provinciale*, in *Il Digesto italiano* diretto da L. Lucchini, Volume XIV, Utet, Torino, 1902 – 1905, 328.

¹⁰¹ Cfr. I. SANTANGELO SPOTO, voce *Legge comunale e provinciale*, cit. 329.

¹⁰² A. PETRACCHI, *Origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, I, Neri Pozza, Venezia, 1962, 100. Il rilievo di tale decisione si può cogliere dall'ultimo articolo della legge di riforma dell'ordinamento comunale e provinciale: «abrogiamo il regolamento dei Pubblici del 6 giugno 1775, e la Istruzione generale da Noi approvata il 1 aprile 1838, e deroghiamo alle Regie costituzioni e ad ogni disposizione o Statuto, anche speciale, come pure a qualsivoglia privilegio contrari al presente editto» (art. 268). V. Regio Editto per l'amministrazione dei comuni e delle provincie in data del 27 novembre 1847. Raccolta degli atti del governo di S.M. il Re di Sardegna, XV, 1847, 698.

¹⁰³ A. PETRACCHI, *Origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)* cit., 102.

¹⁰⁴ *Ibidem*, 104. Nel preambolo all'editto del 27 novembre 1847 si leggeva infatti: «[...] Abbiamo quindi voluto fondere in un sol getto l'ordinamento comunale, provinciale e divisionale, estendervi il principio dell'eguaglianza civile già consacrato dai Nostri Codici, separare diligentemente i poteri deliberativi dall'esecutivo per agevolarne il regolare esercizio; stabilire alla vita dei Comuni ed a quella cui Ci è stato grato di suscitare le Provincie le Divisioni le sole condizioni, che giudicammo necessarie a tutelarne le sostanze ed a corroborare l'unità nazionale; assicurare infine la prosperità universale procurando che ad amministrare e rappresentare gli uni e le altre fosse aperta la via a tutti coloro che offrono la guarentigia della proprietà immobiliare o della mobiliare o dell'intellettuale e che alla Nostra stima fossero segnalati da quella de pubblico liberamente manifestata [...]. V. Regio Editto per l'amministrazione dei comuni e delle provincie in data del 27 novembre 1847. Raccolta degli atti del governo di S.M. il Re di Sardegna, XV, 1847, 617-619.

L'editto del 27 novembre 1847 rappresentava il logico coronamento delle riforme gradualmente introdotte da Carlo Alberto a partire dal 1831. Il sistema delineato era tale che, se fosse stato realizzato, sarebbe riuscito a «fondere in un sol getto l'ordinamento comunale, provinciale e divisionale¹⁰⁵». Secondo autorevole dottrina un simile assetto, se riprodotto graficamente, poteva essere icasticamente raffigurato da una piramide unitaria nella quale Comuni, Province, Divisioni ed amministrazione centrale risultavano integrate e legate sulla base di un saldo e coerente disegno¹⁰⁶. Nell'impianto ideato dall'editto gli aventi diritto al voto avrebbero eletto i consiglieri comunali; tra questi il sovrano avrebbe designato i consiglieri provinciali, selezionati dal re per due terzi fra i candidati proposti dal Consiglio Comunale e per un terzo fra i sindaci della provincia; i consiglieri provinciali a loro volta avrebbero eletto i consiglieri divisionali; al vertice di questo sistema il sovrano avrebbe nominato due membri del Consiglio divisionale come consiglieri straordinari del Consiglio di Stato¹⁰⁷. L'editto, dunque, «collocava alla base dell'intero sistema comunale e provinciale il corpo degli elettori, i quali creavano direttamente il solo corpo deliberante comunale e indirettamente gli altri¹⁰⁸».

Le norme che regolavano l'elezione dei Consiglieri Comunali erano imperniate, per usare le parole di Adriana Petracchi, sul «principio della elezione largo assai, perché non appoggiato soltanto al censo, ma anche alle capacità¹⁰⁹». Il diritto di voto era riconosciuto a tre categorie di sudditi che avevano raggiunto il venticinquesimo anno d'età. Anzitutto i «maggiori imposti» ossia i proprietari immobiliari di maggiore ricchezza iscritti nei ruoli delle imposte dirette con una percentuale che sulla base della popolazione dei comuni variava dal 10% nei centri con 500 abitanti fino all'1% comuni con una popolazione superiore a 20.000 abitanti. In secondo luogo, funzionari statali civili e militari, laureati, membri di Accademie regie e di Camere di commercio e agricoltura.

¹⁰⁵ A. PETRACCHI, *Origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, cit. 103

¹⁰⁶ *Ibidem.*, 103.

¹⁰⁷ C. PISCHEDDA, 1848. *Il vecchio Piemonte liberale alle urne*, cit., 10.

¹⁰⁸ A. PETRACCHI, *Origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, I, cit., 105.

¹⁰⁹ C.I. PETITTI DI RORETO, *Sull'attuale condizione del Risorgimento italiano. Pensieri*, Torino, 1848, 82. L'elettorato passivo era attribuito ai soggetti che godevano dell'elettorato attivo ad eccezione di coloro cui competeva la «sorveglianza e la superiore direzione del Comune». I tre quinti dei Consiglieri comunali selezionati erano riservati ai «maggiori imposti» ossia ai proprietari fondiari; i rimanenti due quinti erano scelti fra tutti gli eleggibili, pertanto anche tra i proprietari fondiari, aumentando in tal modo la percentuale di questi ultimi; disponeva infatti l'art. 50: «I Consiglieri Comunali debbono trarsi per tre quinti dagli elettori della prima Categoria dell'art. 34. Gli altri possono liberamente scegliersi fra tutti gli eleggibili, salvo il disposto dell'art. 47». Quest'ultimo stabiliva che la ventesima parte del Consiglio Comunale dovesse essere tratta con una votazione speciale dal numero dei «più probi abitanti», non minori di 40 anni e che versavano solamente la tassa personale. Erano esclusi sia dall'elettorato attivo che passivo i minori, le donne, gli interdetti, i condannati a pene criminali o correzionali, le persone «non soggette intieramente al foro civile o militare» vale a dire gli ecclesiastici, che in quanto tali erano assoggettati al foro ecclesiastico, e quelle prive dei diritti civili oltre a «coloro che erano stipendiati dal Comune» e coloro che avevano il maneggio del denaro comunale; infine gli analfabeti qualora «vi restasse tuttavia un numero di elettori doppio dei consiglieri da eleggere». L'elettore esprimeva palesemente il voto, dopo essere stato chiamato al banco della presidenza era invitato a «profferire tanti nomi diversi quanti erano i consiglieri *eligendi*». Per consultare gli articoli richiamati ho adoperato Regio Editto per l'amministrazione dei comuni e delle provincie in data del 27 novembre 1847. Raccolta degli atti del governo di S.M. il Re di Sardegna, XV, 1847, 635-636.

tura, geometri, farmacisti, agenti di cambio, sensali. In terzo luogo, negozianti, industriali e artigiani con un tenore di vita rappresentato da un valore locativo dei locali di abitazione e di lavoro che variava, secondo la classe del comune, da 40 a 500 lire annue, e anche ai fittavoli più ricchi¹¹⁰.

L'editto avrebbe trovato applicazione nel 1848 e le prime elezioni si sarebbero svolte nel luglio dello stesso anno, ma non ebbe attuazione concreta¹¹¹ per il mutamento istituzionale avvenuto nel Regno di Sardegna a seguito della promulgazione dello Statuto Albertino, tanto è vero che il legislatore nel preambolo al R.D. n. 807 del 7 ottobre 1848 sull'ordinamento comunale e provin-

¹¹⁰ C. PISCHEDDA, 1848. *Il vecchio Piemonte liberale alle urne*, cit. 11. Riporto gli articoli 32-38 dell'editto del 27 ottobre 1847.

Regio Editto per l'amministrazione dei comuni e delle provincie in data del 27 novembre 1847. Raccolta degli atti del governo di S.M. il Re di Sardegna, XV, 1847, 630 – 633.

Capo VI

Dei Consigli comunali.

Art. 32. «I comuni si dividono in tre classi. Appartengono alla prima quelli che, comprese le frazioni, hanno una popolazione di dieci mila abitanti; alla seconda quelli che l'hanno di tre mila o sono Capi-luogo di Provincia; alla terza tutti gli altri.

Art. 33. «Il Consiglio d'ogni Comune è composto, compreso il Sindaco, i Vice-Sindaci ed i Consiglieri di credenza, di ottanta membri in Torino ed in Genova; di sessanta nei Comuni di prima classe; di quaranta in quelli di seconda classe, e di venti negli altri. Quando non vi siano eleggibili in numero bastevole, interverranno al Consiglio tutti gli elettori».

Art. 34. «I Consiglieri comunali sono eletti 1° Dai maggiori imposti nel ruolo delle contribuzioni dirette del Comune in un numero corrispondente al 10 per cento della popolazione per i primi 500 abitanti; più al 5 per cento dai 500 ai 5,000; al 3 per cento dai 5,000 ai 10,000; al 3 per cento dai 10,000 ai 20,000; all'1 per cento per ogni maggior popolazione. 2° Dai membri delle nostre Accademie, la cui elezione viene da Noi approvata e da quelli delle Camere di commercio e di agricoltura; Dagli impiegati civili e militari di Nostra nomina in attività di servizio, o fruente di pensione di riposo; Da chi ha riportato i supremi gradi accademici delle diverse facoltà nelle Nostre Università; Dai professori di metodo e dai maestri elementari di diploma delle scuole di metodo; Dai procuratori collegiati e notai; Dai geometri, liquidatori e farmacisti; Dai sensali ed agenti di Nostra nomina; Dai commercianti, fabbricatori ed esercenti professioni od arti industriali o meccaniche anche marittime che siano iscritti nei registri del Tribunale di commercio o della marina e si riconosca dal Consiglio comunale che ricavano dall'esercizio del loro negozio od arte di che mantenere civilmente sé e la loro famiglia: over però siano in tale qualità sottoposti a contribuzione diretta, e conseguentemente nel novero degl'individui contemplati nella precedente Categoria n.° 1, cesserà d'aver luogo a loro riguardo questa particolare disposizione; Da tutti gli altri iscritti sul ruolo delle contribuzioni dirette, quando il numero degli Elettori del Comune non giunga a cinquanta».

Art. 35. «I contribuenti contemplati nella prima Categoria del precedente articolo debbono pagare la quota di tributo che li colloca fra gli elettori da un anno almeno: il padre può delegare l'esercizio de'suoi diritti elettorali ad uno dei suoi figli di primo o d'ulterior grado, per cui resta maledavore ove sia chiamato a funzioni di responsabili. I pagamenti di tributo fatti dal padre sono computati al figlio che gli sarà succeduto»

Art. 36. «È attribuita ai fittaiuoli e coloni parziarii aventi una convenzione con data certa la metà dell'imposta che pagano i beni da essi goduti o coltivati per essere compresi fra gli elettori della prima Categoria, articolo 34, senza pregiudizio dei diritti del proprietario. Lo stesso avrà luogo in favore di direttarii sia per enfiteusi che per usufrutto e de' mariti non legalmente separati dalla moglie pei beni da essa posseduti».

Art. 37. «Gli elettori della seconda Categoria dell'articolo 34 nel Comune del loro domicilio d'origine, ed ove lo abbiano abbandonato, in quello che avranno legalmente dichiarato, dopo tre anni di permanenza. Per la prima volta basterà che questa permanenza abbia preceduto la dichiarazione».

Art. 38 «Gli elettori medesimi, i figli rivestiti del diritto elettorale del padre, i fittaiuoli, i coloni parziali ed i mariti debbono, per essere iscritti nella lista elettorale, presentare entro tutto giugno al Sindaco che comprovano il loro diritto. Il Sindaco ne darò loro ricevuta».

¹¹¹ C. PISCHEDDA, 1848. *Il vecchio Piemonte liberale alle urne*, cit., 12.

ziale esplicitò che l'Editto del 1847 su province e comune «non trovasi più in tutto consentaneo cogli ordini costituzionali ora in vigore, e non ha potuto attuarsi»¹¹².

6.1 Il sistema timocratico del progetto costituzionale di La Tour.

Un modello ultra-censitario fu prospettato nel progetto costituzionale presentato nel novembre 1847 da Sallier de La Tour a Carlo Alberto, in una fase in cui il Regno di Sardegna era contrassegnato da tensioni e inquietudini.

Lo Stato sabauda nell'autunno 1847 viveva in una situazione nella quale l'agitazione e l'entusiasmo popolare da una parte e velati progetti politici dall'altra parte si intersecavano, suscitando le preoccupazioni dei difensori del regime assolutista. Nei primi giorni del novembre del 1847 numerosi esponenti della Corte sabauda si erano schierati contro Carlo Alberto, accusato di avere incoraggiato avventatamente un movimento che non riusciva più a controllare a seguito delle riforme degli ultimi giorni dell'ottobre del medesimo anno¹¹³. In questo scenario Vittorio Sallier de La Tour – nel 1821 aveva represso i moti in Piemonte difendendo a spada tratta l'assolutismo monarchico contro le forze costituzionali – si mostrò favorevole all'introduzione di una Costituzione¹¹⁴. Riprendendo un progetto costituzionale abbozzato nel 1814, anno del ritorno della dinastia sabauda in Piemonte – in questa bozza La Tour aveva ritenuto che il ritorno alla situazione precedente al 1798 sarebbe stato possibile solo qualora la Liguria non fosse stata annessa al Regno di Sardegna, mentre in caso di unione con i territori liguri sarebbero state necessarie alcune concessioni costituzionali¹¹⁵ – La Tour presentò Carlo Alberto un progetto costituzionale improntato ai principi del liberalismo aristocratico della Restaurazione¹¹⁶.

Il disegno costituzionale di La Tour contemplava una Camera dei deputati e una Camera dei Pari. La Camera dei deputati, nella previsione di La Tour, sarebbe stata composta dai rappresentanti de « [...] *la Propriété* [...] *la Magistrature* [...] *les Universités* [...] *le Commerce et l'Agriculture* [...] *le*

¹¹² R.D n. 807 del 7 ottobre 1848.

¹¹³ R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo 1842-1854*, I, Laterza, Roma-Bari, 1977, 278 – 279.

¹¹⁴ C. PISCHEDDA, *1848. Il vecchio Piemonte liberale alle urne*, cit., 14.

¹¹⁵ R.ROMEO, *Una iniziativa costituzionale de maresciallo La Tour nel novembre 1847*, in *Civiltà del Piemonte. Studi in onore di Renzo Gandolfo nel suo settantacinquesimo compleanno*, I, 1975, 365.

¹¹⁶ *Ibidem.*, 368. Riporto l'introduzione al progetto, il cui testo si può leggere in R. Romeo, *Una iniziativa costituzionale de maresciallo La Tour nel novembre 1847*, 366 – 370 e nell'Archivio Sallier de La Tour. L'introduzione è estratta da pagina 368.

«Projet de représentation nationale, fait per le Maréchal comte de La Tour.

Chambre des Pairs et Chambre des Députés.

La Chambre des Députés composée de 6 catégories de personnes représentants: 1. La Propriété, 2. La Magistrature, 3. les Universités, 4. Le Commerce et l'Agriculture, 5. Le Clergé, séculier et regulier, 6. l'Armée.

La nomination à Député confère la noblesse personnelle. Conditions d'éligibilité: 30 ans revolus; ...de revenu; conduite honorable.

La Chambre des Pairs serait constituée ainsi: Pairs de nomination Royale; Archevêques; Chevaliers de l'Annonciade; Hautes charges de la Magistrature; Présidents d'Universités ed des Chambres de Commerce.

Ce projet a trois buts: grouper la nation autour du thône; assimiler la bourgeoisie à la noblesse pour combattre la démocratie; donner une salutaire influence au clergé».

*Clérgé, séculier et régulier [...] l'Armée*¹¹⁷» con almeno 30 anni di età e seimila lire di rendita. La Camera dei Pari, i cui componenti «seroient nommés par Le Roi, et choisis de préférence dans les familles qui ont redun des services signalées à l'État» nominati a vita e con una rendita di almeno 25.000 lire¹¹⁸. Al monarca era deferita la prerogativa di attribuire ai deputati la nobiltà ereditaria nonché «rendre la Pairie héréditaire dans telle famille qu'il jugeroit convenable»¹¹⁹. La Corona, a giudizio di La Tour, avrebbe mantenuto ampio raggio d'azione; tuttavia, era un progetto arcaico e arretrato rispetto alla posizione oramai assunta da Carlo Alberto. Il sovrano, come ha ricordato Rosario Romeo, era conscio dell'impossibilità per l'aristocrazia di adempiere nelle società continentali a quella funzione conservatrice attribuitele dall'ideologia costituzionalistica aristocratica di matrice inglese, ragion per cui – riteneva l'illustre studioso – non furono accolte tutte le «proposte di questo tipo, da parte dei governi della Restaurazione¹²⁰» e ovviamente, sulla scorta della decisione di rigettare simili disegni, la risposta del monarca al progetto costituzionale di La Tour fu negativa¹²¹.

7. La legge elettorale sabauda e le legislazioni elettorali nel Vecchio Continente: un raffronto.

Il proclama dell'8 febbraio 1848, con il quale Carlo Alberto preannunciava «le basi di uno Statuto fondamentale¹²²» prevedeva, peraltro, l'istituzione di una Camera elettiva secondo il censo da determinarsi¹²³. L'introduzione del regime rappresentativo nella penisola italiana avveniva comunque in ritardo rispetto ad altri stati europei; a metà dell'Ottocento già diverse regioni europee avevano un'esperienza di elezioni politiche¹²⁴, tanto più che taluni stati – per esempio l'Inghilterra con *il Great Reform Act* del 1832 – avevano già conosciuto un ampliamento del corpo elettorale tale da includere nella platea di elettori anche elementi della borghesia, come messo in luce da Arangio-Ruiz, il quale scrisse sul punto: «con la grande riforma del 1832, l'Inghilterra rassodò ed estese il voto nella borghesia, accrescendo il numero degli elettori da mezzo milione ad un milione¹²⁵».

¹¹⁷ R. ROMEO, *Una iniziativa costituzionale del maresciallo La Tour in Civiltà del Piemonte. Studi in onore di Renzo Gandolfo nel suo settantacinquesimo compleanno*, cit., 368.

¹¹⁸ *Ibidem*, 369.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ *Ibidem*, 370.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² A. BRUNIALTI, *Elezioni politiche*, cit., 273.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ R. ROMANELLI, *Le regole del gioco. Note sull'impianto del sistema elettorale in Italia (1848 – 1895)*, in *Quaderni storici* 1988, 3, 685.

¹²⁵ G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Fratelli Bocca, Milano, 1913, 311. Osserva Moschella che «la concezione classica dei sistemi democratico-rappresentativi è stata per lungo tempo ispirata al modello parlamentare inglese configuratosi dopo il *Reform Act* del 182, che aveva come elemento costitutivo ed essenziale la composizione a carattere monoclasse del Parlamento, espressione dello stesso gruppo sociale emergente: la borghesia». V. G. MOSCHELLA, *La riforma del voto segreto*, Torino, Giappichelli, 1992, 23.

Il proclama era, come ha scritto Pischedda, «una dichiarazione di principi costituzionali¹²⁶» e fu accolto con grande entusiasmo¹²⁷. Con il proclama il sovrano annunciava, giustappunto, come l'intenzione della Corona fosse quella di «adottare le seguenti basi di uno Statuto fondamentale, per instillare nei nostri Stati un compiuto sistema di governo rappresentativo¹²⁸». Del resto, il suddetto proclama all'articolo 6 prevedeva: «Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e dalla due Camere¹²⁹».

Proseguiva all'articolo 7: «La prima sarà composta dai membri nominati a vita dal Re, la seconda sarà eletta sulla base del censo da determinarsi¹³⁰».

Su questi articoli vi fu una discussione nel Consiglio di Conferenza. Da un lato vi erano coloro che avevano accolto il nuovo assetto statale come male minore piuttosto che per una sincera adesione ideologica e sulla scorta delle carte costituzionali francesi del 1814 e del 1830 erano orientati dare alla struttura statale un'impronta marcatamente conservatrice, deferendo l'elezione della Camera dei deputati ad una stretta cerchia di elettori da individuarsi sul censo¹³¹; dall'altro lato invece chi voleva allargare la platea di elettori ai rappresentanti delle categorie produttive¹³².

D'altro canto, il carattere censitario per individuare il corpo elettorale che sarebbe stato chiamato a designare i componenti della Camera elettiva – come previsto dal Proclama – aveva già trovato applicazione in Europa¹³³, tanto è vero che nel Diciannovesimo secolo era contemplato nella legislazione elettorale di vari paesi del Vecchio Continente.

La *Charte* francese del 1814¹³⁴ aveva rigidamente circoscritto il numero degli elettori, prevedendo il pagamento di trecento franchi annui di imposte dirette per l'attribuzione del diritto di voto per la Camera dei deputati. La camera elettiva transalpina era selezionata sulla base di un «sistema di suffragio ultra-censitario¹³⁵», dato che godevano del diritto di voto soltanto coloro che avevano un reddito elevato: grandi proprietari terrieri, commercianti e industriali, vale a dire antica nobiltà

¹²⁶ C. PISCHEDDA, 1848. *Il vecchio Piemonte liberale alle urne*, cit., 15.

¹²⁷ *Ibidem*

¹²⁸ Proclama dell'8 febbraio 1848.

¹²⁹ Proclama dell'8 febbraio 1848.

¹³⁰ Proclama dell'8 febbraio 1848.

¹³¹ C. PISCHEDDA, 1848. *Il vecchio Piemonte liberale alle urne*, Centro Studi Piemontesi, Torino, 15

¹³² *Ibidem*.

¹³³ Cfr. I. RACIOPPI – F. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, II, Torino, Utet, 1909, 395. «Al momento della formazione del nostro Statuto, l'Inghilterra viveva, per così dire, della sua prima grande riforma elettorale del 1832. Benché questa, raddoppiando quasi il numero degli elettori della Camera, avesse avuto l'importanza di una vera rivoluzione pacifica importando il passaggio dallo Stato aristocratico allo stato democratico, tuttavia non si dipartiva dalla base antichissima del censo. Il diritto di voto era infatti riconosciuto a chiunque occupasse da un anno un immobile di reddito annuo di 250 delle nostre lire, e pagasse le imposte corrispondenti, ed a chiunque possedesse terre per un valore identico o analogo».

¹³⁴ G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, 109. Sulla *Charte* del 1814 v. L. LACCHÈ. *Governo rappresentativo e principio parlamentare: le Chartes francesi del 1814 e 1830*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 2004, 8, 2004, 99 – 120; ID. *Le carte ottriate. La teoria dell'octroi e le esperienze costituzionali nell'Europa postrivoluzionaria*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 2009, 18, 229 ss.; P. ALVAZZI DEL FRATE, *La Charte del 4 giugno 1814: una introduzione*, in *Historia et ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna*, 2013, 3. Cfr. inoltre M. FIORAVANTI, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'ancien régime all'Italia liberale*, Giuffrè, Milano, 2009, 73 ss. e 139 ss.

¹³⁵ C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, 128.

e ceti borghesi¹³⁶. Invece l'elettorato passivo richiedeva un censo ancora maggiore ossia mille franchi di imposta diretta¹³⁷, anche se era prevista un'eccezione dal testo costituzionale: qualora non vi fossero stati nel dipartimento almeno cinquanta individui in possesso di tali requisiti, il numero sarebbe stato completato dai principali contribuenti del distretto che versavano imposte di sotto dei mille franchi.

La costituzione belga del 1831 poneva come principio la natura censitaria dell'elettorato e deferiva invece alla legge l'individuazione del censo minimo¹³⁸. Difatti la carta costituzionale belga stabiliva un censo differenziato che andava da venti ad ottanta fiorini, a seconda della ricchezza della circoscrizione¹³⁹.

Il diritto di voto in Inghilterra dopo il *Great Reform Act* del 1832 continuò ad essere imperniato sul censo¹⁴⁰, anche se il numero degli elettori aumentò rispetto all'epoca precedente la riforma, incrementando il numero degli aventi diritto al voto da circa il 13% al 18% dei cittadini maschi adulti¹⁴¹.

Negli stati germanici, l'atto istitutivo della Confederazione Germanica del 1815 (*Bundesakte*) aveva previsto una Costituzione per tutti gli stati membri del *Deutscher Bund*, nonché organi par-

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ *Ibidem*.

Carta del 4 giugno 1814

Art. 38. «Nessun deputato può essere ammesso alla Camera, se non ha l'età di quarant'anni, e non paga un contributo diretto di mille franchi».

Art. 39. «Se tuttavia non si trovassero nel dipartimento cinquanta persone dell'età indicata e che paghino almeno mille franchi di contributi diretti, il loro numero sarà completato da quelli che pagano più imposte al disotto di mille franchi, e questi potranno essere eletti in concorso con i primi.

Art. 40. «Gli elettori che concorrono alla nomina dei deputati non possono avere diritto di voto se non pagano un contributo diretto di trecento franchi, e se hanno meno di trent'anni». Per consultare la Charte del 1814 ho adoperato A. SAITTA, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Giuffrè, Milano, 580-581.

¹³⁸ G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, 109. Sulla costituzione belga del 1831 v. J.B. BIVORT, *Constitution belge expliquée et interprétée*, Bruxelles, 1840; J.J. THONSEN, *La constitution belge annotée*, Bruxelles, 1879; B. DESEURE – R. GEENENS – C. MAES – S. SOTTIAUX, *The Belgian Constitution: Modern Constitutionalism's Greatest Triumph?*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 1/2018, 17 – 32. Cfr. inoltre L. LACCHÉ, *La Costituzione belga del 1831*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, 9/2001, 71 ss. Sui sistemi elettorali coevi previsti dagli stati tedeschi v. T. KÜHNE, *Il caso tedesco*, in *I sistemi elettorali in Europa tra otto e novecento*, 36 – 38

¹³⁹ P. HARISMENDY, *Il caso belga* in *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, 134.

Art. 47 – La Camera dei rappresentanti si compone dei deputati eletti direttamente dai cittadini paganti il censo determinato dalla legge elettorale, il quale non può eccedere i cento fiorini di contribuzione diretta né essere al di sotto di venti fiorini. Per consultare la carta costituzionale belga ho adoperato *Raccolta di tutte le Costituzioni antiche e moderne*, I e II, Tipografia G. Cassone, Torino 1848.

¹⁴⁰ *Ibidem*, 134. Sul *Great Reform Act* del 1832 v. M. BROCK, *The Great Reform Act*, Hutchinson, London, 1973; E.J. EVANS, *The Great Reform Act of 1832*, 2nd ed., London and New York, Routledge, 1994; U. BRUSCHI, *Rivoluzioni silenziose: l'evoluzione costituzionale della Gran Bretagna tra la Glorious Revolution e il Great Reform Act*, Maggioli, Rimini, 2014, 413-450; M. CARVALE, *Storia del diritto. Dal medioevo all'età contemporanea*, 292-293; G. GIANNOTTI, *Great Reform Act del 1832*, in *Ambiente Diritto.it*, 2/2022, 201-220; G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparata*, Maggioli, Rimini, 1999, 30; S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, il Mulino, Bologna, 1994, 167-168; G.M. TREVELYAN, *British History in the Nineteenth Century and after (1782-1919)*, London, Longmans Green, 1937, tr. it. di U. Morra, *Storia dell'Inghilterra nel secolo XIX*, Einaudi, Torino, 1971, 242.

¹⁴¹ D. TANNER, *Il caso inglese* in *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, a cura di M.S. PIRETTI, Laterza, Roma – Bari, 1997, 6.

lamentari di rappresentanza aventi natura bicamerale, nei quali solitamente era elettiva la Camera bassa, mentre quella alta era di nomina regia. Nei paesi della Confederazione Germanica ciascuno stato promulgò una propria legge elettorale; tra le legislazioni elettorali dei principati germanici una vale su tutti: la legge elettorale a tre classi adottata in Renania nel 1845 e recepita alcuni anni dopo in Prussia¹⁴².

Nello Stato sabauda l'idea di prendere come modello la legge elettorale belga, unica fondata esclusivamente sul censo – come ricordava Attilio Brunialti – fu aspramente criticata. In primo luogo, perché «per la stessa proprietà fondiaria il censo non forniva negli Stati sardi una base altrettanto sicura quanto nel Belgio e nella Francia¹⁴³» dato che «si era proceduto nella catastazione in tempi diversi e con diversi criteri¹⁴⁴». In secondo luogo, la ricezione del criterio delle imposte dirette avrebbe avuto una conseguenza: l'inclusione nel corpo elettorale in Piemonte solamente dei possessori di beni immobili, essendo l'imposta fondiaria l'unica imposta diretta¹⁴⁵.

Dunque, la dichiarazione contenuta nel proclama dell'8 febbraio si poneva sul solco delle coeve legislazioni europee che avevano adottato il modello censuario; tuttavia, il riferimento al censo fu espunto dallo Statuto. Questo, difatti, non pose alcun principio concernente la legge elettorale, salvo quanto stabilito dall'articolo 39 ossia che i deputati dovessero essere eletti dai collegi elettorali conformemente alla legge, rinviando l'intera regolamentazione della materia al legislatore¹⁴⁶. L'Editto Balbo – chiamato così dal nome del presidente della Commissione – entrò in vigore il 17 marzo 1848 e fu la legge elettorale adoperata nella prima fase delle vicende elettorali dell'Italia liberale. Questo periodo fu contrassegnato dal governo di una ristretta oligarchia dominante sia nel parlamento che nelle strutture di governo in virtù, appunto, del sistema censitario, che escludeva ampi strati della popolazione dal diritto di voto¹⁴⁷.

Durante il Quarantotto italiano alcuni governi provvisori – a Milano, Venezia, Firenze e Roma – adoperarono il suffragio universale maschile, mentre nel Regno di Sardegna e nel Regno delle Due Sicilie fu recepito il modello orleanista proprio quando quest'ultimo veniva spazzato via.

D'altra parte, il 1848 fu l'anno della sollevazione contro l'ordine istituzionale creato in Europa dalla Restaurazione. La sollevazione propagatasi fulmineamente in Europa all'inizio del 1848 presentava motivazioni in parte comuni, in parte differenti nei vari paesi interessati alla rivolta.

I moti coinvolsero regioni con forme di governo radicalmente diverse: la Francia e la monarchia di luglio nata nel 1830; la Germania e i principati cettuali tedeschi; le monarchie della penisola italiana. Conseguentemente gli obiettivi perseguiti erano differenti: in Francia puntavano alla concessione di una costituzione tale da permettere una maggior presenza dello Stato nella società; in Germania miravano sia all'affermazione di un liberalismo di matrice francese volto a porre fine

¹⁴² T. KÜHNE, *Il caso tedesco in I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, cit., 39.

¹⁴³ A. BRUNIALTI, *Elezioni politiche*, cit., 273.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, II, Giuffrè, Milano, 1985, 9.

Statuto Albertino. Art. «39 La camera elettiva è composta dai deputati scelti da collegi elettorali, conformemente alla legge».

¹⁴⁷ M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, in *Amministrazione civile*, ora in *Massimo Severo Giannini*, a cura di S. CASSESE, Laterza, Roma-Bari, 2010, 81.

all'articolazione cetuale della società sia all'unificazione del paese per ricomprendervi tutte le popolazioni di lingua tedesca¹⁴⁸. In Italia le insurrezioni, appoggiate dalla borghesia liberale, puntavano alla concessione di carte costituzionali¹⁴⁹, “elargite” dai sovrani sull'onda degli eventi del 1848: “Statuti” furono promulgate nel Granducato di Toscana; nel Regno di Sardegna e nello Stato della Chiesa¹⁵⁰ nonché in altri principati italiani. Tra le carte costituzionali italiane una vale su tutte: lo Statuto Albertino, legge fondamentale dello Stato sabauda e poi del Regno d'Italia dopo l'unificazione della Penisola.

8. L'Editto Balbo

L'Editto sabauda del 17 marzo 1848 attribuì i diritti politici ad una ristretta cerchia di cittadini di sesso maschile di età superiore ai 25 anni¹⁵¹ alla luce del “silenzio” dello Statuto Albertino, il quale non aveva contemplato alcun requisito per l'esercizio dell'elettorato attivo, ponendo in altri termini una “riserva di legge in bianco” in materia. L'articolo 39 dello Statuto, difatti, statuiva semplicemente che la Camera elettiva dovesse essere composta di deputati scelti dai collegi elettorali conformemente alla legge.

La legge elettorale disciplinata dal R.D. 680 del 17 marzo 1848 era ispirata all'idea di riservare l'elettorato attivo soltanto ai cittadini dotati sia di possibilità economiche che di una preparazione culturale, unici in grado di offrire le garanzie per l'esercizio del diritto di voto in modo libero e consapevole, ragion per cui la possibilità di recarsi alle urne fu riservata ai cittadini alfabetizzati di almeno venticinque anni, con un reddito annuo gravato da un'imposta di almeno quaranta lire¹⁵²;

¹⁴⁸ M. CARVALE, *Storia del diritto. Dal medioevo all'età contemporanea*, cit., 294.

¹⁴⁹ P. ALVAZZI DEL FRATE, *Gli ordinamenti costituzionali*, in *Tempi del diritto. Età medievale, moderna, contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2016, 294.

¹⁵⁰ I testi costituzionali citati sono contenuti in A. AQUARONE – M. D'ADDIO – G. NEGRI, *Le Costituzioni italiane*, Milano, Edizioni di Comunità, 1958. Sulle Carte costituzionali del 1848 della penisola italiana v. P. CASANA, *Le costituzioni italiane del 1848-'49*, Torino, Giappichelli, 2000. V. anche F. SOFIA, *Regionale, nazionale e universale nelle costituzioni del 1848: Napoli e Sicilia, Toscana e Stato della Chiesa a confronto*, in *Le Carte e la Storia*, 1998, 2, 16 – 24; A. ARA, *Lo Statuto fondamentale dello Stato della Chiesa (14 marzo 1848). Contributo ad uno studio delle idee costituzionali nello Stato Pontificio nel periodo delle riforme di Pio IX*, Giuffrè, Milano, 1966; A. CHIAVISTELLI, *Toscana costituzionale: la difficile gestazione dello Statuto fondamentale del 1848*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, 1997, 84, 1339 ss.; L. WOLLEMBORG, *Lo Statuto pontificio nel quadro costituzionale del 1848*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, 1935, 22, 1935, 527 ss.

¹⁵¹ Osserva Martucci che l'età di 25 anni non era casuale dato che «malgrado il Codice civile albertino del 20 giugno 1837 all'articolo 367 avesse fissato il conseguimento della maggiore età al compimento dei 21 anni, in realtà lo stesso codice aveva mantenuto i figli di famiglia sotto la patria potestà, escludendo che potessero allontanarsi senza permesso dalla casa paterna prima del compimento dei 25 anni (art. 212). Si comprende come il legislatore quarantottesco avesse fatto riferimento alla soglia dei 25 anni e non alla semplice maggiore età per l'esercizio dei diritti politici; al fine di evitare di attribuirne l'esercizio a chi non disponeva del controllo della propria persona in quanto subordinato all'autorità paterna». V. R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, cit., 84.

¹⁵² R. D. n. 680 del 17 marzo 1848, art. 1.

peraltro il censo era ridotto a venti lire per i laureati e non vi era alcun limite di imposte per i componenti di accademie, docenti universitari o magistrati¹⁵³.

L'imposta annua diretta era ridotta alla metà per gli abitanti di Nizza, della Savoia e della Liguria (art. 1); era ridotta della metà anche per i laureati, notai, avvocati, ufficiali subalterni in pensione; impiegati civili a riposo con trattamento annuo di compreso tra 600 e 1200 lire (art. 4); capitani marittimi e direttori di stabilimenti industriali con almeno 300 operai (art. 6). Gli imprenditori e i commercianti per l'ammissione all'esercizio del diritto di voto facevano valere il «valore locativo» dei locali adibiti ad abitazione o esercizio commerciale (art. 5)¹⁵⁴.

Risultavano ammessi all'elettorato indipendentemente dal censo una serie di categorie: i membri di varie Accademie, professori di scuole regie, docenti universitari, membri delle Camere di Commercio, ufficiali in pensione di grado superiore a quello di capitano, magistrati inamovibili, impiegati civili a riposo con pensione annua superiore alle 1200 lire (art.3). L'editto Balbo non contemplava l'esclusione delle donne dal diritto di voto; anche se non prevista dal diritto positivo l'esclusione femminile dal suffragio fu ritenuta ricavabile dal diritto consuetudinario oppure, a giudizio di altri autori, dal diritto naturale¹⁵⁵.

Cesare Balbo, presidente della commissione elettorale, per adoperare le parole di Martucci rivestì di «accenti lirici i suoi entusiasmi timocratici¹⁵⁶» per illustrare la *ratio* della legge elettorale sabauda. Così si espresse Balbo:

«l'elettore più ricco è meno corruttibile, più indipendente, più colto [...] È indubitabile essere identici, essere indestruttibilmente connessi i veri interessi dei ricchi e dei poveri; ondeché chi ben promuove gli uni, promuove gli altri necessariamente¹⁵⁷».

Il territorio dello Stato subalpino, recependo la proposta di Cavour, fu ripartito in 204 collegi elettorali¹⁵⁸. Ciascuna circoscrizione eleggeva un deputato e il candidato per essere eletto doveva conseguire sia la maggioranza assoluta dei voti della circoscrizione che un numero di voti pari ad 1/3 degli elettori iscritti. Qualora nessuno dei candidati fosse riuscito a conseguire la maggioranza richiesta, era necessario procedere al ballottaggio tra i due candidati che avevano raggiunto il maggior numero di suffragi nel primo turno elettorale.

Il sistema delineato, già sperimentato nella Francia della Restaurazione, era reputato da un lato il complemento essenziale del sistema rappresentativo, dall'altro lato era esaltato per la sua natura liberale, in quanto selettivo delle «migliori personalità della Nazione¹⁵⁹». I requisiti di censo e capacità richiesti per godere dell'elettorato attivo nonché l'intima connessione tra elettori ed eletto in ragione sia delle dimensioni limitate delle circoscrizioni elettorali sia dalla natura uninominale

¹⁵³ R. D. n. 680 del 17 marzo 1848, art. 1.

¹⁵⁴ R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, cit., 85.

¹⁵⁵ P.L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, il Mulino, Bologna, 1988, 45.

¹⁵⁶ R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, cit., 85.

¹⁵⁷ C. BALBO, *Della Monarchia rappresentativa in Italia*, Le Monnier, Firenze, 1857, 268-269.

¹⁵⁸ N. ANTONETTI, *Gli invalidi della costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Laterza, Roma-Bari, 13.

¹⁵⁹ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Laterza, Roma-Bari, 52

del collegio, in quel momento erano reputati – come ha osservato Ghisalberti – «come la più sicura garanzia per l’attuazione di un sistema rappresentativo a base liberale¹⁶⁰».

Nelle intenzioni dei componenti della Commissione la legge elettorale doveva essere revisionata a seguito di un dibattito in Parlamento¹⁶¹, tanto è vero che Ercole Ricotti, componente della Commissione che predispose l’editto Balbo, si esprime in questi termini:

«credevamo che questa [la legge elettorale] dovesse bastare solamente per le elezioni alla prima Camera, e che quindi il Parlamento ne farebbe un’altra. Invece le sue basi durano ancora¹⁶²».

La legge 680 invece – salvo modifiche non sostanziali e l’adeguamento del numero dei Collegi – fu recepita dalla normativa elettorale del Regno d’Italia, mentre il numero dei collegi dopo l’annessione della Lombardia e degli altri stati preunitari fu adeguato: la legge n. 3778 del novembre 1859 a seguito dell’annessione di nuove province allo Stato sabaudo portò il numero di deputati a 387¹⁶³. Questi ultimi salirono a 493 con il trasferimento della capitale da Torino a Firenze e 508 dopo la presa di Roma¹⁶⁴.

9. Natura giuridica del diritto di voto: la posizione di Luigi Palma.

La promulgazione della legge elettorale 680 del 1848 nel Regno di Sardegna alimentò il dibattito tanto sulla natura del diritto di voto quanto sull’opportunità dell’estensione del corpo elettorale e dei criteri da adoperare per individuare i titolari del diritto di elettorato attivo¹⁶⁵, tanto è vero che al momento dell’approvazione della l. 680 (Editto Balbo) Cavour si esprime sulle funzioni elettorali in termini di

«una specie di magistratura temporanea che onora ai loro propri occhi coloro che ne sono investiti, e svolge nei loro animi quel sentimento di dignità personale che è una delle basi essenziali delle società rette da un giusto principio di libertà¹⁶⁶».

Secondo Cavour, peraltro, i “diritti elettorali” dovevano essere attribuiti

«a tutti coloro che si possono ragionevolmente presumere riunire sufficienti condizioni per esercitarli rettamente senza pericolo per la società¹⁶⁷».

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ P. L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d’Italia dall’Unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, cit., 45.

¹⁶² A. MANNO, *Ricordi di Ercole Ricotti*, Roux e Favale, Torino-Napoli, 1886, 160.

¹⁶³ G. SCHEPIS, *Elezioni (Storia dei sistemi elettorali in Italia)*, cit., 666.

¹⁶⁴ M. D’ADDIO, C. GHISALBERTI, F. LANCHESTER, G. NEGRI, F. PERFETTI, F. SOFIA, L. TENTONI (a cura di), *Le grandi leggi elettorali italiane 1848-1993*, Colombo, Roma, 1994, 14.

¹⁶⁵ C. PINELLI, *La questione del diritto di voto in Gaetano Mosca e nei costituzionalisti italiani*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1998, 2, 444.

¹⁶⁶ C. CAVOUR, *La legge elettorale*, in *Il Risorgimento del 23 febbraio 1848*, edita anche in *Gli scritti del Conte di Cavour nuovamente raccolti e pubblicati da Domenico Zanichelli*, Bologna, 1892, 61-62.

¹⁶⁷ *Ibid*, 62.

D'altra parte, dopo l'Unità in seno alla dottrina si sviluppò il dibattito sul diritto di voto, anche alla luce della pubblicazione nella Penisola dell'opera centrale in tema di diritto di voto di John Stuart Mill (*Considerations on Representative Government*). Mill incentrava – come ha messo in luce Pinelli – i vantaggi del principio di eguale accesso di tutti all'elettorato attivo in «quell'educazione dell'intelligenza e dei sentimenti che discende fino agli ultimi gradi del popolo¹⁶⁸», senza contare l'ingiustizia personale che deriverebbe dal negare a chiunque la partecipazione alle decisioni che lo coinvolgono¹⁶⁹; né ad avviso di Mill – evidenza Pinelli – i problemi dei limiti al potere trovavano soluzione con la limitazione del suffragio. La delimitazione del corpo elettorale tramite patti al diritto di voto anzi trasformava la maggioranza in «un solo ordine animato dalla medesime tendenze, dalle medesime prevenzioni¹⁷⁰».

Nella Penisola, dunque, dopo l'Unità il dibattito sul diritto di voto occupò il centro della scena per ben tre lustri, aprendosi con la pubblicazione della monografia di Emilio Serra Gropelli e chiudendosi idealmente con quella di Vittorio Emanuele Orlando¹⁷¹. Del resto, la realizzazione di un suffragio universale mediante la graduale alfabetizzazione della popolazione – tesi propugnata da Mill – influenzò tanto politici quanto costituzionalisti preorlandiani: grande vivacità e ricchezza di posizioni su tale tematica riguardarono, pertanto, non solo gli studiosi di diritto costituzionale, ma anche gli esponenti più colti della classe politica, quale Sidney Sonnino, propugnatore – come detto – del suffragio universale.

Tra i costituzionalisti preorlandiani assume rilievo il pensiero di Luigi Palma¹⁷², autore nel 1869 del saggio *Del potere elettorale degli Stati liberi*. L'autorevole studioso in un contesto ove si intersecavano da una parte le istanze di riforma del Senato e dall'altra parte l'ampliamento del suffragio in prospettiva moderata – come ha osservato Antonetti – avanzò un complessivo progetto di ristrutturazione delle rappresentanze¹⁷³. Per richiamare le parole di Palma:

«Colle proposte riforme, chiamando al voto maggior numero di cittadini, dando ai deputati radici nel popolo e maggiori agevolzze agl'ingegni, restringendo il numero dei deputati e meglio ripar-

¹⁶⁸ J.S. MILL, *Il governo rappresentativo*, trad. di F.P. Fenili, Tipografia della Rivista dei Comuni Italiani, Torino, 1865, 158.

¹⁶⁹ C. PINELLI, *La questione del diritto di voto in Gaetano Mosca e nei costituzionalisti italiani*, 444.

¹⁷⁰ J.S. MILL, *Il governo rappresentativo*, cit., 158.

¹⁷¹ A. RIDOLFI, *Luigi Palma e l'indirizzo storico-politico (con particolare riferimento al potere elettorale ed al ruolo del monarca nell'ordinamento statutario)*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, 2023, 3, 19.

¹⁷² Su Luigi Palma v. L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione. Palma e i 'preorlandiani'*, Giuffrè, Milano, 2007; K. LAVAGNA, *La trasformazione istituzionale nell'Italia liberale. Il contributo di Luigi Palma*, Aracne, Roma, 2010; F. LANCHESTER, PALMA, LUIGI, in *Dizionario biografico degli italiani*, LXXX, Treccani, Roma, 2014, 582 ss.; G. MELIS, *Palma, Prospero Luigi*, in I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONE, M. N. MILETTI (a cura di), *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, Bologna, Il Mulino, 2013, II, 1492-1493; M. SICLARI, *Palma, Luigi*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2000, 329

¹⁷³ N. ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 1992, 104.

tendo i collegi, rendendo più popolare il Senato; la rappresentanza sarà più equa, sincera, probabilmente meglio composta, certo le Camere saranno più autorevoli¹⁷⁴».

Del resto, Palma, alcuni anni dopo nel suo *Corso di Diritto Costituzionale* osservò che il diritto di voto è «sempre stato considerato come la compartecipazione pratica dell'esercizio sovranità¹⁷⁵». I requisiti timocratici per godere dell'elettorato attivo – talvolta incentrati sul possesso della proprietà fondiaria, talaltra sul pagamento delle imposte – a giudizio di Palma richiedevano un ulteriore requisito: il possesso delle capacità.

Osservava Palma:

«bisogna ammettere per lo meno come equivalente la dimostrata capacità intellettuale, per titoli accademici, funzioni o professione. Il diritto elettorale non può fondarsi né sul diritto divino del sangue, né sul diritto feudale del possesso della terra, né su altro simile, ma sul diritto della capacità¹⁷⁶».

Il diritto di voto, a giudizio di Palma, era una funzione pubblica che richiedeva il possesso da parte degli elettori di un adeguato bagaglio culturale affinché potesse essere esercitato correttamente. L'autorevole studioso reputava difatti che l'elettore, votando, compisse un pubblico ufficio, che richiedeva capacità intellettuale e morale, le quali non potevano essere assicurate da un'istruzione elementare che si limitasse al saper leggere e scrivere.

Quanto sostenuto da Palma nel *Corso di diritto Costituzionale*, del resto, si poneva sul solco di quanto già asserito nel *Potere elettorale degli Stati liberi*, ove l'autorevole studioso aveva messo in luce come l'allargamento del suffragio dovesse avere come punti fermi l'esclusione degli analfabeti e di chi non aveva quel minimo di indipendenza economica personale rappresentato dal lavoro, con conseguente rifiuto del suffragio universale senza condizioni: per Palma – come ha osservato Ridolfi – il voto non era solo un diritto, ma anche un ufficio, e non poteva essere conferito a chi non era in grado di esercitarlo¹⁷⁷. Nell'analizzare le riforme proposte – la riduzione dell'età minima da 25 a 21 anni; quello del censo da 40 a 20 oppure a 25 lire oppure il superamento del corso elementare – ed alcuni metodi proposti per attenuare gli effetti travolgenti dell'estensione del suffragio (quali il suffragio a doppio grado e rappresentanza degli interessi), Palma ravvisava la natura teorica della discussione. A suo avviso – come ha evidenziato Ridolfi – il problema cruciale delle elezioni politiche italiane era la sincerità del voto. Tale criticità era messa in risalto da tre elementi: in primo luogo l'ammissione al voto «di corpi troppo dipendenti dal Governo¹⁷⁸»; in secondo luogo la formazione delle liste; in terzo luogo la formazione degli uffici elettorali¹⁷⁹.

¹⁷⁴ L. PALMA, *Del potere elettorale degli Stati liberi*, Milano, Treves, 1869, 450.

¹⁷⁵ L. PALMA, *Corso di Diritto Costituzionale*, II, 2° ed., Pellas, Firenze, 1881, 6.

¹⁷⁶ *Ibidem.*, 26.

¹⁷⁷ A. RIDOLFI, *Luigi Palma e l'indirizzo storico-politico (con particolare riferimento al potere elettorale ed al ruolo del monarca nell'ordinamento statutario)*, cit., 21.

¹⁷⁸ *Ibidem.*

¹⁷⁹ *Ibidem.*

10. Istanze di ampliamento del corpo elettorale.

La legislazione elettorale ¹⁸⁰» inaugurata nello Stato sabaudo nel 1848 fu estesa poi al Regno d'Italia – rimanendo sostanzialmente inalterata sino al 1882 – incentrandosi su un suffragio ristretto al confronto con le legislazioni vigenti all'epoca nel Vecchio Continente sia con le esigenze emerse nella Penisola. La ristrettezza del perimetro elettorale, del resto, è un elemento messo in luce dalle stesse statistiche precedentemente riportate: la percentuale di ammessi al voto nel Regno d'Italia era pari a circa il 2% della popolazione¹⁸¹, mentre nello Stato sabaudo tra il 1848 e il 1859 fu di circa l'1,7%.

Sin dai primi anni dalla creazione del Regno d'Italia, dunque, più volte fu avvertita l'esigenza di estendere il corpo elettorale, tanto è vero che durante l'ottava legislatura furono avanzate proposte per concedere l'elettorato attivo a tutti gli alfabetizzati. Anzitutto Massimo D'Azeglio, anche se non arrivò a richiedere espressamente di estendere il diritto di voto, ribadì l'esigenza che la Camera dei deputati fosse il riflesso della Nazione¹⁸². Per richiamare le parole di D'Azeglio:

«Il sistema rappresentativo, se non è un inganno, deve rappresentare effettivamente. La Camera deve riprodurre in proporzioni ridotte la statistica vere delle classi, delle opinioni, degl'interessi, delle forze dell'intero paese [...] a poco a poco bisogna stabilire l'equilibrio su condizioni vere e non fittizie, ottenere una Camera che sia quello che dev'essere, che rappresenti la cosa che deve rappresentare, cioè il paese reale, e non il saper fare, e gli imbrogli di qualche classe o di qualche setta¹⁸³».

Oltre l'invito di D'Azeglio di far sì che la Camera elettiva fosse lo specchio della Nazione, vi furono esplicite richieste di allargamento del corpo elettorale. Nel 1864 gli onorevoli Petrucelli della Gattina e Crispi presentarono alla Camera dei deputati un disegno di legge per estendere l'elettorato passivo a coloro che avessero raggiunto il ventunesimo anno d'età e sapessero leggere e scrivere e l'elettorato attivo a coloro che avessero ventuno anni oltre a prospettare l'introduzione di un "gettone di presenza" di 25 lire per la partecipazione a ogni seduta della Camera¹⁸⁴. Nel resoconto della tornata della Camera dei deputati del 19 febbraio 1864 è riportato il disegno di Crispi e Petrucelli della Gattina:

¹⁸⁰ R. ROMANELLI, *Alla ricerca di un corpo elettorale. La riforma del 1882 e il problema dell'allargamento del suffragio*, in G. Sabatucci (a cura di) *Le riforme elettorali in Italia (1848-1994)*, Unicopoli, Milano, 1995, 49.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1995, 47.

¹⁸³ M. D'AZEGLIO, *Agli elettori: lettera*, s.l. 1865, 36 – 37. Cfr. M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, cit., 47.

¹⁸⁴ P.L. BALLINI, *La questione elettorale nella storia d'Italia. Da Depretis a Giolitti (1876-1882)*, I, Camera dei deputati, Roma, 2003, 5. Cfr. inoltre M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche dal 1848 ad oggi*, cit., 47.

«Art 1. Sono elettori tutti gl'italiani, domiciliati nel regno, che abbiano raggiunto l'età di 21 anni e sappiano leggere e scrivere. Sono eleggibili alla rappresentanza nazionale tutti gli elettori che abbiano raggiunto i ventuno anni. Art. 2. Avrà una medaglia di presenza del valore di 25 lire ogni deputato che dall'appello nominale risulti essere intervenuto alle sedute della Camera. L'eguale medaglia alla stessa occasione sarà data ad ogni senatore che non riceva alcuno stipendio o pensione sul bilancio dello stato¹⁸⁵».

Nello stesso anno l'onorevole Michele Tenerelli invocò una revisione dell'elettorato attivo e sostenne un suffragio per classi. Per richiamare le parole di Tenerelli:

«I quattrocentocinquanta deputati circa che formar deggiono per ora la Camera [...] 125 dai possidenti che pagano l'imposta diretta allo Stato – 100 dai laureati [...] – 100 dalle varie associazioni commerciali, industriali, scientifiche, religiose, morali e Municipali riconosciute dal Regno – 75 dagli industriosi, commercianti, Capi operai, direttori di opificii, padroni di fabbriche, di botteghe [...] che sappiano leggere e scrivere, e paghino fitti di bottega [...] – e 50 infine dai nullatenenti e dai plebei¹⁸⁶».

D'altra parte, le richieste di ampliamento del corpo elettorale furono presentate da disparate aree politiche. Un esempio vale su tutti ossia la proposta di concedere il suffragio universale, avanzata dai settori conservatori. Le forze conservatrici e il clero reazionario e temporalista, alla luce delle condizioni di arretratezza della società italiana, erano consci dell'influenza che avrebbero potuto esercitare sulle classi subalterne durante le tornate elettorali e – come ricordava Carlo Ghisalberti – talvolta richiesero un ampliamento indiscriminato del diritto di voto al punto tale da divenire paladine della concessione del suffragio universale con l'obiettivo di contrastare il predominio della borghesia liberale. Da queste posizioni conservatrici doveva essere distinta, invece, la proposta fatta da Sonnino nel 1870 di concedere il suffragio universale per l'elezione della Camera dei deputati. Del resto in Sonnino, a giudizio di Carlo Ghisalberti, «all'idea conservatrice dell'utilizzazione del voto contadino e delle forze espresse dalle campagne per ridimensionare il potere di certe oligarchie partitiche si sovrapponeva¹⁸⁷» la visione progressista di uno Stato che si sarebbe potuto consolidare e rafforzare tramite una massiccia partecipazione popolare alla vita delle sue istituzioni. Comunque, la prospettiva di Sonnino sul contributo delle masse alle dinamiche statali nonché come strumento di educazione politica e mezzo per concorrere alla formazione della classe dirigente – secondo Ghisalberti – era eccessivamente ottimista date le circostanze¹⁸⁸. Da quanto detto inoltre emerge come dalla prospettiva di Sonnino il suffragio universale dovesse provenire dall'alto; ma vi è di più: l'idea che il suffragio universale dovesse essere frutto

¹⁸⁵ Il resoconto della tornata della Camera dei deputati del 19 febbraio 1864 è disponibile sul sito <https://storia.camera.it/regno/lavori/leg08/sed557.pdf>

¹⁸⁶ M. TENERELLI, *Sul disegno di legge degli onorevoli Crispi e Petruccelli*, Catania, 1864, 26.

¹⁸⁷ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849/1948*, Laterza, Bari, 1974, 184. V. S. SONNINO, *Il suffragio universale in Italia*, ora in *Scritti e discorsi extraparlamentari*, I, Bari, Laterza, 1972, 3 ss.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

di un'iniziativa proveniente dall'alto – ha messo in luce Pinelli¹⁸⁹ – accomunava tanto un fautore quale Sydeny Sonnino quanto coloro che ne erano i contrari, quali Gaetano Arangio Ruiz¹⁹⁰ e Pasquale Turiello¹⁹¹.

Nel 1872 la proposta di estendere il diritto di voto arrivò da Cairoli e da altri deputati della Sinistra: il progetto era incentrato sull'estensione del diritto di voto a tutti gli italiani di ventuno anni che sapessero leggere e scrivere. Non era casuale la proposta di Cairoli di ridurre la soglia della “maturità elettorale” a ventuno anni: era questa l'età prevista dal Codice civile del 1865 per il conseguimento della maggiore età¹⁹². Nella direzione scelta dalla Sinistra al raggiungimento della maggiore età chi era in grado di leggere e scrivere avrebbe fatto parte del corpo elettorale.

Era evidente, dunque, l'esigenza di superare una visione elitaria del voto legata al censo e adoperare una legge elettorale incentrata su requisiti diversi dal censo, quale il livello di alfabetizzazione. La questione elettorale diventò centrale nel dibattito politico, tanto è vero che Agostino Depretis nel discorso pronunciato a nome dell'opposizione parlamentare a Stradella dell'8 ottobre 1875 si espresse a favore dell'ampliamento del corpo elettorale. Per richiamare le parole di Depretis:

«Ma vi è una questione superiore a risolversi: è la riforma della legge elettorale. Premetto che, se il corpo elettorale si componesse d'uomini che, come voi elettori di Stradella, nella grandissima parte proprietari o coltivatori, sono affatto indipendenti dal Governo, a parte una ragione di giustizia, potrebbesi forse ritardare o limitare la riforma. Se non che la composizione del corpo elettorale, e i criteri che diressero primitivamente il legislatore sono stati in questo lungo periodo di tempo mutati. [...] La legge elettorale, come è adesso, la credo insufficiente; ritengo quindi urgente riformarla¹⁹³».

Poche settimane dopo la formazione del suo primo Ministero, Depretis nell'aprile del 1876 istituì una Commissione per l'esame della riforma elettorale. Il dibattito svoltosi in seno alla suddetta Commissione fu di notevole rilievo, tanto è vero che servì al ministro dell'Interno Nicotera per definire un nuovo progetto di riforma elettorale che tuttavia ebbe esito negativo¹⁹⁴.

¹⁸⁹ C. PINELLI, *La questione del diritto di voto in Gaetano Mosca e nei costituzionalisti italiani*, cit., 435.

¹⁹⁰ V. G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia, (1848-1898)*, 1898, rist. an. Jovene, Napoli, 1985, 355.

¹⁹¹ Secondo Pasquale Turiello suffragio universale e scrutinio di lista erano «questioni suscitate artificialmente di su in giù, da alcuni pochi» e in «comizi meccanicamente uniformi». V. P. TURIELLO, *Governo e governati in Italia (1882)*, Torino, 1980, 155.

¹⁹² Cfr. R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, cit., 92. Riporto l'articolo 323 c.c. del 1865: «La maggiore età è fissata agli ventuno compiti. Il maggiore d'età è capace di tutti gli atti della vita civile, salve le eccezioni stabilite dalle disposizioni speciali». Sul Codice civile del 1865 v. G. ALPA, *La cultura delle regole. Storia del diritto civile italiano*, Roma-Bari, Laterza, 2000, 84 ss; A. AQUARONE, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Giuffrè, Milano, 1865; G. CAZZETTA, *Codice civile e identità giuridica nazionale. Percorsi e appunti per una storia delle codificazioni moderne*, Giappichelli, Torino, 2012, 30 ss; M.R. DI SIMONE, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime dal fascismo*, Giappichelli, Torino, 2007, 288-291; C. GHISALBERTI, *La codificazione del diritto in Italia 1865-1942*, Roma-Bari, Laterza, 29 ss; R. NICOLÒ, voce *Codice civile*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, 240 ss.

¹⁹³ Il programma del Ministero Depretis, Roma, Tipografia Barbera, 1876, 50.

¹⁹⁴ P. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, cit., 92

11. La riforma del 1882. Ampliamento del corpo elettorale e introduzione dello scrutinio di lista.

Infine, con la legge n. 593 del 22 gennaio 1882 fu ridotto il censo richiesto per l'inclusione nel corpo elettorale e in ogni caso ad esso furono affiancati requisiti di capacità per ridurne l'impatto¹⁹⁵: l'elemento che attribuiva il diritto di voto e dunque di partecipare alla vita politica dello Stato passò dal mero valore materiale, ricavabile dal censo, al valore intellettuale¹⁹⁶.

Chiuso l'*iter* della legge sull'allargamento del suffragio si riaprì il dibattito – affrontato del resto quando si discuteva sull'ampliamento del corpo elettorale – sullo scrutinio di lista¹⁹⁷ che sfociò infine nella legge 7 maggio 1882 n. 725.

Il Regno, diviso in 508 collegi, fu ripartito in 135 collegi plurinominali. Nei collegi che designavano cinque parlamentari fu adottato un sistema a voto limitato: l'elettore poteva votare solamente per quattro candidati; nelle altre circoscrizioni gli elettori votavano per tanti candidati quanti erano i seggi del collegio. Condizione per l'elezione al primo scrutinio era il conseguimento da parte di un candidato del maggior numero di voti purché superiori ad un ottavo degli elettori del collegio. Qualora non tutti i seggi disponibili fossero stati ricoperti si procedeva ad un turno di ballottaggio, cui partecipava un numero di candidati pari al doppio dei seggi da assegnare; nel ballottaggio valevano le stesse regole del primo scrutinio circa il numero massimo di deputati da votare e risultavano eletti i candidati che conseguivano il maggior numero di voti validi¹⁹⁸. Le leggi – quella sull'ampliamento del corpo elettorale e quella sullo scrutinio – confluirono poi nel testo unico del 24 settembre 1882.

Il corpo elettorale, per richiamare le parole di Schepis a seguito della riforma del 1882, aumentò «come 100 a 340¹⁹⁹» passando da 621.896 a 2.112.563 elettori²⁰⁰. Il rapporto percentuale tra elettori ed abitanti aumentò progressivamente sino al 1892, passò «da 7,39 nel 1882, a 8,49 nel 1885, a 9,34 nel 1890, a 9,80 (punta massima) nel 1892²⁰¹», ma ebbe una rapida caduta negli anni successivi a causa della revisione delle liste elettorali, con una conseguente riduzione degli elettori, anzitutto di coloro che avevano ottenuto l'iscrizione per titolo di capacità a seguito del superamento dell'esame della seconda elementare²⁰²».

D'altro canto, se è vero che la riforma del 1882 ampliò il numero di elettori, è anche vero che il requisito del censo non era stato scardinato; per di più l'elettorato fu riservato solamente agli individui di sesso maschile. L'esclusione femminile dall'elettorato, come ricorda Rubechi, pur non

¹⁹⁵ M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, cit., 23.

¹⁹⁶ M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1995, 61.

¹⁹⁷ *Ibidem*, 101.

¹⁹⁸ P.L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, cit., 101-102.

¹⁹⁹ G. SCHEPIS, *Elezioni (Storia dei sistemi elettorali in Italia)*, 666.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ *Ibidem*.

²⁰² *Ibidem*.

specificata dal diritto positivo per le elezioni politiche²⁰³ fu ritenuta «una regola ricavabile dal diritto consuetudinario o «secondo alcuni autori, dal diritto naturale²⁰⁴».

Pur nei limiti richiamati, con la riforma del 1882 la platea degli elettori era aumentata, mentre lo scrutinio di lista, definito da Luigi Preti un «onesto ma non indovinato tentativo di sottrarre il governo della nazione alla signoria dei piccoli interessi personali e locali²⁰⁵» fu abolito con la legge di iniziativa parlamentare n. 210 del 5 maggio 1891²⁰⁶.

12. L'esclusione femminile dal diritto di voto.

La legge del 1882 aveva triplicato il corpo elettorale, passato da seicentomila a poco più di due milioni di elettori. Erano elettori gli appartenenti al sesso maschile, giacché le donne continuavano ad essere escluse dall'elettorato²⁰⁷. Sul punto vanno effettuati alcuni chiarimenti. Né l'editto Balbo né la legge elettorale del 1882 escludevano espressamente le donne dal diritto di voto; invece il testo unico sulla legge comunale e provinciale approvato con R.D. n. 5921 del 10 febbraio 1889 negava esplicitamente l'elettorato attivo e passivo²⁰⁸ per il genere femminile. D'altra parte, il divieto di voto previsto espressamente dal R.D. n. 5921 del 1889 si poneva sulla scia della Legge comunale e provinciale n. 2248 All. A del 20 marzo 1865, che prevedeva il divieto di voto nelle elezioni locali per il genere femminile²⁰⁹. Peraltro, l'esclusione delle donne era stata prevista anche

²⁰³ L'esclusione femminile dall'elettorato non era prevista per le elezioni politiche, invece, come ricorda Rubechi, «le disposizioni contenute nel r. d. 4 maggio 1898, n. 164 per le elezioni comunali e provinciali [...] contemplavano esplicitamente l'esclusione delle donne. Tali disposizioni probabilmente derivano dal fatto che prima dell'unificazione nazionale le donne erano titolari del diritto di voto per le elezioni amministrative in Toscana e nel Lombardo-Veneto». V. M. RUBECCHI, cit., 31 n. 87. Osserva Brunelli che «la vicenda italiana della seconda metà dell'Ottocento prese le mosse da una formula costituzionale equivoca. L'art. 24 dello Statuto Albertino affermava infatti: «tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo e grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici e sono ammissibili alle cariche civili [...] salve le eccezioni determinate dalle leggi. Le donne, quindi, non sembravano affatto escluse dalla definizione costituzionale né tale esclusione poteva rinvenirsi nelle leggi elettorali politiche che si susseguirono. In particolare, il testo unico elettorale approvato con regio decreto 28 marzo 1895, n. 83 prevedeva che fosse «elettore» chi godesse dei diritti civili e politici, avesse compiuto il ventesimo anno d'età, avesse determinati requisiti di censo e un certo livello di istruzione: nessun rilievo veniva dato al criterio del sesso. Un'esclusione esplicita era invece disposta dall'art 22 della legge comunale e provinciale (testo unico 4 maggio 1898 n. 164) che negava l'elettorato amministrativo oltre che agli analfabeti ad altre categorie di soggetti, alle donne (esclusione resa necessaria dal fatto che prima dell'unificazione nazionale le donne erano titolari del voto amministrativo in Toscana e nel Lombardo Veneto)». V. G. BRUNELLI, *Donne e politica*, Bologna, il Mulino, 2010. Ho consultato l'ebook.

²⁰⁴ M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, cit., 22.

²⁰⁵ L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Giuffrè, Milano, 1957, 206.

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ M. ASCHERI, *Introduzione storica al diritto moderno e contemporaneo*, Giappichelli, Torino, 2008, 389.

²⁰⁸ G.U. del Regno d'Italia, 11 febbraio 1889 n. 36. R.D. 5921 del 10 febbraio 1889

Art. 30 «Non sono elettori né eleggibili: a) gli analfabeti, quando resti nel comune un numero di elettori di quello dei consiglieri; b) le donne; c) gli interdetti e gli inabilitati; d) i condannati per oziosità, vagabondaggio e mendicizia finché non abbiano ottenuto la riabilitazione; e) gli ammoniti a norme di legge ed i soggetti alla sorveglianza speciale.

²⁰⁹ Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia n. 2248 – All.A

in testi normativi antecedenti l'unità della Penisola: nella legge comunale e provinciale sabauda del 1847 o nella legge elettorale del Granducato di Toscana del 1848²¹⁰. D'altro canto, è anche vero che durante la Repubblica Romana si registrò un'appassionata partecipazione femminile alla causa repubblicana e nel corso dei plebisciti, sia del 1860-61 che del 1870, numerose donne delle Marche, del Lazio e dell'Umbria scrissero a Vittorio Emanuele II per protestare contro l'esclusione femminile dalla partecipazione alle consultazioni²¹¹. Nei primi decenni di vita del Regno d'Italia, tra il 1863 e il 1888 vi furono discussioni parlamentari sul suffragio femminile, senza alcun mutamento della legislazione elettorale e le iniziative volte a concedere il voto amministrativo femminile incontrarono sempre una schiacciante opposizione²¹². D'altra parte, il dibattito sul suffragio femminile aveva catturato l'attenzione di autorevoli studiosi, quale il giurista svizzero Bluntschil. Quest'ultimo si espresse in termini di "depressione intellettuale" del sesso femminile ed evidenziò relativamente al panorama italiano anzitutto lo scarto tra la questione della concessione del diritto di voto femminile da una prospettiva speculativa da una parte e le implicazioni di natura "pratica della questione dall'altra parte. In secondo luogo, evidenziò l'esigenza di raggiungere un adeguato livello di consapevolezza e maturità, presupposto indefettibile per riconoscere il diritto di voto. Così si esprimeva Bluntschil:

«In Italia il ministro Peruzzi nel 1863 proponeva al Parlamento che si desse il diritto di voto alle donne nubili e maggiorenni, come alle vedove legalmente separate di corpo, con le stesse condizioni degli uomini, nelle elezioni amministrative. Il Parlamento respinse questa proposta. Certo è però che in Italia, e non a torto, se ne fa una questione dell'avvenire: risolvere il problema in senso affermativo nel campo della filosofia e del diritto ideale è bell'e pronto, ma nella pratica è un'altra cosa. È riconosciuto lo stato di depressione morale e intellettuale della nostra popolazione muliebre; occupiamoci perciò dapprima ad emancipar la donna nell'ordine intellettuale, ad educarla, ad istruirla, con diversi sistemi da quelli in uso, a darle insomma altra posizione nella vita, ed allora si potrà accordare eziandio il godimento de' diritti politici²¹³».

Luigi Palma nel suo Corso di Diritto Costituzionale – con una punta di ironia – osservava che il tenore di talune asserzioni sulla necessità di negare il diritto di voto alle donne era enfatica, tanto è vero che scriveva:

Art. 26 «Non sono né elettori né eleggibili gli analfabeti, quando resti nel comune un numero di elettori doppio di quelli dei consiglieri; le donne; gli interdetti, o provvisti di consulente giudiziario; coloro che sono in istato di fallimento dichiarato [...]»

²¹⁰ Legge elettorale toscana del 1848

Art. 8 «Non potranno essere Elettori a) le donne; b) i minori di anni venticinque; c) gli interdetti [...]» Per consultare la legge elettorale del Granducato di Toscana ho adoperato. A. AQUARONE – M. D'ADDIO – G. NEGRI, *Le Costituzioni italiane*, Edizioni di Comunità, Milano, 647.

²¹¹ M. SEVERINI, *Il voto negato. La battaglia isolata di dieci maestre marchigiane*, in N. SBANO (a cura di), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, il Mulino, Bologna, 2004, 65 – 66.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ J.K. BLUNTSCHIL, *Diritto pubblico universale*, trad. italiana di Giuseppe Torno, II, Stabilimento tipografico di De Angeli e figlio, Napoli, 1875, 505.

«Io [Palma] non dirò come è piaciuto di sentenziare e quasi direi celiare a Bluntschli, che lo Stato è maschio, epperò la donna non è fatta per esso²¹⁴».

L'autorevole studioso ciononostante si espresse per l'esclusione femminile dal diritto di voto per una serie di ragioni. Anzitutto reputava che la partecipazione alla vita politica non fosse conforme all'animo femminile; in secondo luogo, riteneva che recandosi alle urne le donne avrebbero seguito l'orientamento politico del marito o, qualora fossero state nubili, del fratello²¹⁵.

13. Osservazioni conclusive.

In conclusione, la riforma del 1882 aprì una nuova fase nella vita dello Stato liberale. Anzitutto l'elemento che attribuiva il diritto di voto e quindi il diritto di partecipare alla vita politica dello Stato passò dal solo valore materiale, ricavabile dal censo, al valore intellettuale. In secondo luogo, fu abbandonato il sistema uninominale a favore dell'introduzione dello scrutinio di lista²¹⁶ con l'obiettivo di far sì che nella Camera dei deputati fosse rappresentata la Nazione e non soltanto la somma di disorganici interessi locali²¹⁷. In terzo luogo, furono previste sanzioni in caso di brogli elettorali, non contemplate invece dalla precedente legislazione²¹⁸ e fu riconosciuto a qualunque elettore «il diritto di costituirsi parte civile nel giudizio penale in materia di reati elettorali²¹⁹» con l'affermazione di un principio analogo a quello dell'azione popolare – pur non istituendo una vera e propria azione popolare – incentrato sul riconoscimento del diritto dei cittadini ad intervenire in giudizio per tutelare un pubblico interesse²²⁰.

Il 29 ottobre 1882 si svolsero le prime elezioni politiche regolamentate dalla nuova legislazione elettorale: l'epoca del sistema censitario era giunta al termine e si apriva la strada, per adoperare le parole di Arturo Colombo, della «lunga marcia della democrazia italiana²²¹». Ma vi è di più sugli effetti della riforma: secondo Trentin «in fondo, se non si dovesse tener conto del fatto che all'epoca l'analfabetismo era ancora molto diffuso²²²» nella Penisola, si sarebbe potuto affermare che nel 1882 il suffragio universale fosse stato già introdotto in Italia²²³. L'affermazione dell'autorevole studioso è certamente ridondante, anche se con la fine della fase del suffragio cen-

²¹⁴ L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, 31.

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, cit. 61.

²¹⁷ *Ibidem*, 62.

²¹⁸ P. BALLINI – M. RIDOLFI, *Storia delle campagne elettorali in Italia*, Mondadori, Milano, 2002, 3.

²¹⁹ L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Giuffrè, Milano, 1957, 420.

²²⁰ *Ibidem*

²²¹ A. COLOMBO, *Zanardelli, la riforma elettorale e la lunga marcia della democrazia italiana*, in *Il Politico*, n. 47, 4/1982, 658.

²²² S. TRENTIN, *Dallo Statuto Albertino al regime fascista*, Marsilio editori, Venezia, 1983, A. Pizzoruzzo (a cura di), 52, titolo originale *Les transformations récentes du droit public italien. De la Charte de Charles-Albert à la création de l'État fasciste*, Giard, Paris, 1929

²²³ *Ibidem*.

sitario fu imboccata la strada che portò al passaggio da un regime contrassegnato dall'attribuzione dei diritti politici ad una ridotta minoranza dei cittadini del Regno, con l'esclusione di tutti gli altri²²⁴, ad una nuova fase, che sfociò con le riforme elettorali dei decenni successivi nel quasi suffragio universale maschile e nel suffragio universale maschile. Ulteriori allargamenti del numero di elettori vi furono con la legge n. 666 del 30 giugno 1912 e poi con la legge del 16 dicembre 1918 n. 1985, che portò al suffragio universale maschile, mentre l'estensione del suffragio alle cittadine di sesso femminile avvenne a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs.lgt. del 1° febbraio 1945.

Le conseguenze dell'ampliamento del corpo elettorale nella storia costituzionale italiana sono state messe in luce da Massimo Severo Giannini, che nel saggio *Parlamento e amministrazione* pubblicato nel 1961 osservò come lo Stato italiano nel corso del primo secolo di vita fosse stato retto non da due carte costituzionali – tesi sostenuta dalla convenzionale ripartizione adottata in dottrina – bensì da quattro costituzioni. Di queste la quarta è la Costituzione entrata in vigore nel 1948; la terza è lo Statuto Albertino integrato dalle leggi fascistissime; la seconda corrisponde al periodo compreso tra l'introduzione del suffragio universale maschile e l'avvento della costituzione fascista; la prima copre l'arco temporale che va dall'Unità d'Italia alla riforma elettorale del 1912, anno in cui fu introdotto il quasi suffragio universale²²⁵. L'illustre studioso riteneva quindi come, nel periodo di tempo compreso tra l'Unità d'Italia e l'instaurazione del regime fascista, vi fossero state due costituzioni e che il momento di cesura tra esse fosse rappresentato dall'introduzione del suffragio universale maschile²²⁶.

Secondo Giannini «l'ampliamento del corpo elettorale iniziato con le leggi del 1882 e culminato con l'adozione del suffragio universale maschile ebbe un'incidenza fondamentale mutando alla radice uno degli elementi fondamentali dell'ordinamento statale, vale a dire la plurisoggettività²²⁷». Il conferimento dei diritti politici dapprima alla maggioranza e poi alla totalità dei cittadini rappresentò il passaggio da un'oligarchia formale ad una democrazia formale, mutando una delle principali strutture dell'organizzazione costituzionale²²⁸, probabilmente – come evidenziava l'illustre studioso – proprio la principale²²⁹. Questa circostanza non fu evidenziata dai giuristi coevi alla riforma del 1882 sia per “insensibilità democratica” degli studiosi dell'epoca sia per il loro assoggettamento ad una sorta di formalismo²³⁰. D'altro canto, un effetto immediato non fu adeguatamente messo in luce al momento dell'allargamento del corpo elettorale: le “formazioni politiche” presenti nelle aule parlamentari furono costrette a strutturarsi come partiti organizzati²³¹. Conseguentemente il raccordo tra i gruppi parlamentari e i comitati elettorali da occasionale divenne più

²²⁴ Cfr. S. LABRIOLA, *Storia della costituzione italiana*, cit., 12.

²²⁵ M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, cit., 81.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ *Ibidem*, 82.

²²⁹ *Ibidem*.

²³⁰ *Ibidem*.

²³¹ *Ibidem*.

stabile, mentre i comitati elettorali si trasformarono in strutture permanenti con l'obiettivo di mantenere il collegamento con l'elettorato²³².

Fu l'intera concezione dei poteri pubblici a subire un mutamento. Nella Costituzione oligarchica il "ceto degli abbienti" era l'unico detentore del potere, invece nella "nuova" Costituzione – le cui origini, come detto, sono state individuate da Giannini nell'ampliamento del corpo elettorale del 1882 – nata dopo i progressivi allargamenti dell'elettorato, la presenza nella Camera dei deputati dei rappresentanti di altri ceti e altre classi portò all'adozione di decisioni di indirizzo politico cui contribuirono ulteriori componenti, oltre quelle tradizionali. In altri termini vi furono più "partecipanti" al potere direttivo²³³, dato che la riforma elettorale del 1882 da una parte intaccò l'omogeneità della classe politica esistente e dall'altra parte portò allo sviluppo di una rappresentanza eterogenea²³⁴, dando voce a strati della popolazione esclusi fino a quel momento dalla vita politica.

²³² Cfr. P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Giuffrè, Milano, 69.

²³³ Cfr. M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, cit., 83.

²³⁴ Cfr. A. CORPACI, *Il contributo di Errico Presutti al dibattito di fine secolo sul problema degli impiegati pubblici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1975, 848.

Titolo [En]: Right to vote from census suffrage to extended suffrage during the era of the Albertine Statute.

Abstract [It]: Nel marzo del 1848 lo Statuto Albertino non contemplò alcun riferimento alla legge elettorale oppure al censo richiesto per godere del diritto di voto. Pochi giorni dopo la proclamazione dello Statuto, dunque, fu promulgato l'Editto Balbo, che disciplinò la materia elettorale dapprima nel Regno di Sardegna e in seguito, con minime e ininfluenti modifiche, nel Regno d'Italia. Dal 1848 sino alla riforma 1882 fu adottato pertanto un sistema elettorale basato sul censo. Le istanze per ampliare il corpo elettorale portarono infine alla riforma elettorale del 1882 con un aumento del numero di elettori da circa seicentomila ad oltre due milioni.

Abstract [En]: In March 1848, the Albertine Statute did not mention the electoral law or the wealth required to obtain the right to vote. Therefore, a few days after the proclamation of the Statute, the Balbo Edict was promulgated, regulating electoral matters first in the Kingdom of Sardinia and then, with minimal and insignificant changes, in the Kingdom of Italy. From 1848 until the reform of 1882, an electoral system based on wealth was adopted. Demands for an expansion of the electorate eventually led to the electoral reform of 1882, which increased the number of voters from about 600,000 to over two million.

Parole chiave [It]: Statuto Albertino, Legge elettorale, Sistemi elettorali, Diritto di voto, Suffragio.

Parole chiave [En]: Albertine; Statute, Electoral Law, Electoral Systems, Voting Rights, Suffrage.