

LEGGI PER LE PROSSIME ELEZIONI AMMINISTRATIVE

Le prossime elezioni amministrative saranno regolate dal Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1951, n. 203, e dalla legge 8 marzo 1951, n. 122, recante Norme per la elezione dei Consigli provinciali, con le modifiche apportate dal Disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati nella seduta dell'8 marzo 1956 e dal Senato il 16 dello stesso mese, ritrasmesse in seguito alla Camera dei deputati per ulteriori lievi modifiche apportate nella seduta del Senato e da essa definitivamente approvato il giorno 21.

Esponiamo e commentiamo qui i punti essenziali delle leggi per le elezioni dei Consigli comunali, rimettendo al prossimo numero quanto riguarda le elezioni dei Consigli provinciali (1).

DISPOSIZIONI GENERALI

Elettorato attivo.

« Sono elettori i cittadini iscritti nelle liste elettorali compilate a' termini della legge 7 ottobre 1947, n. 1058 » (art. 13 T. U.). La qual legge precisa che sono elettori tutti i cittadini italiani che abbiano compiuto il 21° anno di età e non si trovino in alcuna delle condizioni seguenti:

- 1) gli interdetti e inabilitati per infermità di mente;
- 2) i commercianti falliti, finchè dura lo stato di fallimento ma non oltre cinque anni dalla data della sentenza dichiarativa di fallimento;
- 3) coloro che sono sottoposti alle misure di polizia del confino o dell'ammonizione, finchè durano gli effetti dei provvedimenti stessi;
- 4) coloro che sono sottoposti a misure di sicurezza detentive o a libertà vigilata a norma dell'art. 215 del Codice penale, finchè durano gli effetti del provvedimento;
- 5) i condannati per pena che importa la interdizione perpetua dai pubblici uffici.
- 6) coloro che sono sottoposti all'interdizione temporanea dai pubblici uffici, per tutto il tempo della sua durata;
- 7) in ogni caso i condannati per i reati previsti all'art. 2, n. 7 della stessa legge;
- 8) i condannati per reati previsti nel titolo I del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159, sulle sanzioni contro il

(1) Per il *Testo unico* (brevemente T. U.) vedi *Suppl. ordinario Gazz. Uff.* n. 79, 6 aprile 1951. Per le *Norme per la elezione dei Consigli provinciali* vedi *Gazz. Uff.* n. 60, 13 marzo 1951. Per il *Disegno di legge* apportante le *Modificazioni al Testo unico* (brevemente *Modificazioni...*) vedi *Atti Senato*, Legisl. II, Stampato N. 1407.

fascismo e di cui all'art. 1 del decreto legislativo luogotenenziale 22 aprile 1945, n. 142, nonchè i condannati per i reati previsti dal decreto legislativo luogotenenziale 26 aprile 1945, n. 195, sulla punizione dell'attività fascista;

- 9) i tenutari dei locali di meretricio;
- 10) i concessionari di case da gioco.

« Le disposizioni dei nn. 5, 6, 7 e 8 non si applicano se la sentenza di condanna è stata *annullata o dichiarata priva degli effetti giuridici*, in base a disposizioni legislative di carattere generale, o se il reato è estinto per effetto di amnistia, o se i condannati sono stati *riabilitati* » (2).

Eleggibili.

« Sono **eleggibili a consiglieri comunali** gli iscritti nelle liste elettorali di qualsiasi Comune, purchè sappiano leggere e scrivere » (art. 14 T. U.).

« Non sono eleggibili a consiglieri comunali:

- 1) gli ecclesiastici ed i ministri di culto che hanno giurisdizione e cura di anime, coloro che ne fanno ordinariamente le veci ed i membri dei capitoli e delle collegiate;
- 2) i funzionari governativi che hanno la vigilanza sul Comune e gli impiegati dei loro uffici;
- 3) coloro che ricevono uno stipendio o salario dal Comune o da enti, istituti o aziende dipendenti, sovvenzionate o sottoposte a vigilanza del Comune stesso, nonchè gli amministratori di tali enti, istituti o aziende;
- 4) gli impiegati delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza esistenti nella circoscrizione del Comune;
- 5) coloro che hanno il maneggio del denaro del Comune o non ne hanno ancora reso il conto;
- 6) coloro che hanno lite pendente con il Comune;
- 7) coloro i quali, direttamente o indirettamente hanno parte in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni ed appalti nell'interesse del Comune, o in società ed imprese aventi scopo di lucro, sovvenzionate in qualsiasi modo dal medesimo;
- 8) gli amministratori del Comune e delle istituzioni pubbliche in assistenza e beneficenza poste sotto sorveglianza, dichiarati responsabili in via amministrativa o in via giudiziaria;
- 9) coloro che, avendo un debito liquido verso il Comune, sono stati legalmente messi in mora;
- 10) i magistrati di Corte d'appello, di Tribunale e di Pretura, nel territorio nel quale esercitano la loro giurisdizione ».

« Non possono *contemporaneamente* far parte dello stesso Consiglio comunale gli ascendenti e i discendenti, gli affini in primo grado, l'adottante e l'adottato, l'affiliante e l'affiliato » (art. 16 T.U.).

« I membri della Giunta provinciale amministrativa non possono far parte di nessun Consiglio comunale compreso nella Provincia » (art. 17 T. U.).

(2) *Suppl. ordinario Gazz. Uff.* n. 235, 13 ottobre 1947, p. 2.

SISTEMI ELETTORALI ADOTTATI

La legge prevede due sistemi elettorali diversi: il primo definito « maggioritario con voto limitato » per quei comuni il cui Consiglio è composto di 15 o di 20 membri (cioè quelli che secondo l'ultimo censimento hanno una popolazione sino a 10.000 abitanti); il secondo « a scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale » per quei comuni il cui Consiglio è composto di 30 o più membri (cioè quelli che secondo l'ultimo censimento hanno una popolazione superiore ai 10.000 abitanti).

1) Sistema maggioritario con voto limitato.

Il sistema maggioritario puro e semplice attribuisce tutti i seggi disponibili di un collegio elettorale alla maggioranza dei votanti: esso perciò può escludere, salvo compensazione tra diversi eventuali collegi, tutti i candidati della minoranza dall'organo rappresentativo. Ciò è dai più ritenuto un inconveniente che va direttamente contro l'essenza del regime di rappresentanza popolare: è vero infatti che tale regime deve necessariamente attribuire alla maggioranza la facoltà di decidere, ma esso non può prescindere dall'azione di critica, di freno e di controllo che è efficacemente esercitata soltanto dai rappresentanti della minoranza.

Il voto limitato rappresenta un correttivo mirante ad assicurare, in un sistema che si può ancora considerare maggioritario, una parte dei seggi disponibili ai candidati della minoranza, benchè in numero non proporzionale alla forza effettiva della minoranza stessa. A tale scopo si riconosce all'elettore il diritto di votare soltanto per un numero di candidati inferiore al numero dei seggi del collegio, per cui la minoranza si troverà abitualmente a disporre dei seggi di differenza.

In conformità a questo principio la nostra legge dispone che nei comuni per i quali è stato adottato tale sistema « le candidature debbano essere raggruppate in liste comprendenti un numero di candidati non inferiore ad un quinto e non superiore ai quattro quinti dei consiglieri da eleggere. Quando il numero dei consiglieri da comprendere in ogni lista contenga una cifra decimale superiore a 50 è arrotondato all'unità superiore » (art. 27 T. U. e art. 14 Modificazioni...).

E corrispondentemente: « Ciascun elettore [...] può votare solamente per un numero di candidati eguale ai quattro quinti dei consiglieri da eleggere aumentato alla unità superiore qualora detto numero contenesse una cifra decimale superiore a 50 » (art. 47 T.U. e art. 29 Modificazioni...). La limitazione cessa quando i consiglieri da eleggere sono meno di cinque, come può avvenire nel caso di elezioni con rappresentanza separata per le singole frazioni di un comune (art. 11 T.U.).

Nonostante l'esistenza delle liste, è consentita all'elettore un'ampia libertà di scelta tra i vari candidati. Egli infatti può votare un'intera lista, ma può anche cancellarvi alcuni nomi sostituendovene altri di liste diverse, oppure addirittura votare nelle diverse liste quei candidati che preferisce entro il limite dei voti di cui ha diritto (art. 47 T.U.).

2) Sistema proporzionale a scrutinio di lista.

Questo secondo sistema in quanto proporzionale permette a tutte le minoranze che hanno raggiunto un minimo di voti di portare i loro candidati al Consiglio comunale in numero proporzionale alle forze rispettive. Può darsi così (ed è ciò che normalmente accadrà nelle prossime elezioni) che la maggioranza esistente sia soltanto relativa e venga perciò effettivamente a trovarsi in minoranza nel Consiglio stesso rispetto alla somma delle minoranze, e che non possa quindi di fatto assicurare una stabile amministrazione al comune se non alleandosi a uno o a più gruppi di minoranza fino a raggiungere col loro apporto la maggioranza assoluta dei seggi.

Già nelle elezioni del 1946 è avvenuto tuttavia anche il caso che due grandi gruppi avversari abbiano ottenuto ciascuno la metà dei seggi disponibili, o che tre grandi gruppi di concezioni ideologiche, politiche e amministrative divergenti si ripartissero la totalità dei seggi, rendendo così grandemente difficile la formazione di una maggioranza sufficientemente stabile. E' chiaro che in mancanza di qualsiasi accordo non resterebbe, in tal caso, che ripetere le elezioni.

Lo scrutinio di lista permette inoltre di catalogare questo sistema fra quelli di tipo proporzionale associativo. Esso può essere adottato in **forma rigida**: ciò avviene quando le liste concorrenti sono complete riguardo al numero dei candidati e **bloccate** riguardo alla scelta di essi, di modo che possano soltanto essere accettate o respinte in blocco dall'elettore. Ma si possono anche concepire diversi procedimenti per consentire all'elettore di esprimere una **preferenza** nell'ambito della lista prescelta, o di sostituirla o completarne i candidati (lista incompleta, panachage) con altri tratti da altre liste concorrenti e perfino con i nomi di cittadini che non si sono presentati come candidati.

La nostra legge stabilisce a questo proposito: « L'elettore può manifestare la preferenza esclusivamente per i candidati della lista da lui votata. Ogni elettore può esprimere preferenze per un numero di candidati non superiore a 4 per i comuni in cui il numero dei consiglieri da eleggere è fino a 60, non superiore a 5 per i comuni in cui il numero dei consiglieri da eleggere è di 80 » (art. 30 Modificazioni... sostit. art. 48 T.U.).

I sistemi proporzionalistici associativi si diversificano per la scelta di differenti criteri di ripartizione proporzionale dei seggi fra le varie liste concorrenti. Fra i vari metodi esistenti la legge italiana ha qui prescelto quello del **divisore elettorale comune** escogitato nel 1878 dal d'Hondt, cattolico belga professore di matematica, che si è proposto di fornire un criterio di distribuzione immediata, senza espedienti di rincalzo, di tutti i seggi disponibili.

Tale metodo suppone come dato il numero dei seggi da ripartire (Art. 2 T. U.) ed esige che si proceda innanzi tutto alla determinazione della **cifra elettorale** di ciascuna lista costituita nel nostro caso « dalla somma dei voti validi riportati dalla lista stessa in tutte le sezioni del comune ».

« Per l'assegnazione del numero dei consiglieri a ciascuna lista si divide ciascuna cifra elettorale successivamente per 1, 2, 3, 4, ... sino a concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere e quindi si scelgono, fra i quozienti

così ottenuti, i più alti, in numero eguale a quello dei consiglieri da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. Ciascuna lista avrà tanti rappresentanti quanti sono i *quozienti* ad essa appartenenti, compresi nella graduatoria. A parità di quoziente, nelle cifre intere e decimali, il posto è attribuito alla lista che ha ottenuto la *maggiore cifra elettorale* e, a parità di questa ultima, per sorteggio ».

In altri termini, fatte le successive divisioni sopraindicate, l'ultimo quoziente ottenuto è assunto quale divisore comune delle cifre elettorali di ciascuna lista: esso sta tante volte in quelle stesse cifre quanti sono i seggi ai quali ciascuna lista ha diritto.

Per scegliere poi i candidati aventi diritto al seggio nell'ambito di ciascuna lista si procede alla determinazione della *cifra individuale* di ciascun candidato. Essa « è costituita dalla cifra di lista aumentata dai voti di preferenza. » « Stabilito il numero dei consiglieri assegnati a ciascuna lista, l'Ufficio centrale forma la graduatoria dei candidati delle singole liste, secondo l'ordine decrescente delle rispettive cifre individuali » (art. 39 Modificazioni..., sostit. artt. 63 e 64 T. U.).

PER UN SUFFRAGIO UNIVERSALE OPERANTE

Corrispondentemente al riconoscimento del diritto di voto per tutti i cittadini italiani, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età e che non rientrano nelle categorie a cui sopra abbiamo accennato, la Costituzione italiana definisce espressamente l'esercizio del voto stesso un « *dovere civico* » (art. 48).

La legislazione seguente in materia elettorale è ispirata dalla preoccupazione di prevenire tutte le possibili obiezioni contro l'esercizio di tale dovere, togliendone quanto più possibile le *cause di impedimento*: la Repubblica italiana vuole che il cittadino esprima il suo parere sui pubblici affari, e perciò lo mette nelle condizioni migliori per poterlo in ogni caso effettivamente esprimere.

Rileviamo a questo riguardo alcuni tratti più caratteristici della presente legge.

1) Preparazione alle elezioni.

« Entro il quinto giorno antecedente a quello fissato per le elezioni il Sindaco deve avere provveduto alla *consegna a domicilio* di ciascun elettore del certificato d'iscrizione... »

« Per gli *elettori residenti nel Comune* la consegna del certificato è constatata mediante ricevuta dell'elettore o di persona della sua famiglia o addetta al suo servizio... »

« Per gli *elettori residenti fuori del Comune* i certificati vengono rimessi dall'ufficio municipale a mezzo del Sindaco del Comune di loro residenza, quante volte questa sia conosciuta. »

« Gli elettori nei tre giorni precedenti la elezione, possono personalmente e contro annotazioni in apposito registro, *ritirare i certificati di iscrizione* nella lista qualora non li abbiano ricevuti. »

« Quando un *certificato vada perduto* o sia divenuto *inservibile*, l'elettore ha diritto, presentandosi personalmente nel giorno antecedente o nel giorno stesso della elezione e contro annotazione in altro apposito registro, di ottenerne dal Sindaco un altro, stampato con inchiostro di diverso colore, sul quale deve dichiararsi che è un duplicato. »

« Ai fini del presente articolo, l'ufficio comunale resta *aperto quotidianamente*, nei cinque giorni antecedenti e nel giorno stesso della elezione, almeno dalle ore nove alle diciassette » (art. 19 T.U.).

2) La votazione.

1. Per prevenire difficoltà da parte dell'elettorato femminile la legge prevede « la possibilità di assicurare un accesso separato per le donne » (art. 35 T. U.).

2. Per prevenire violenze non è ammesso inoltre che gli elettori entrino nella sala « armati o muniti di bastone » (art. 36 T. U.).

3. Per quanto riguarda l'espressione del voto da parte degli elettori fisicamente impediti le recenti modifiche rimandano ai commi secondo e seguenti dell'art. 39 del Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26, che dice appunto al secondo comma:

« I ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità esercitano il diritto elettorale con l'aiuto di un elettore della proprio famiglia o, in mancanza, di un altro elettore, che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore, purchè l'uno o l'altro sia iscritto nel Comune » (3).

Si aggiunga inoltre che i certificati medici eventualmente da esibirsi per testimoniare l'impedimento fisico « debbono essere rilasciati gratuitamente ed in esenzione da qualsiasi diritto od applicazione di marche » dal medico provinciale, dall'ufficiale sanitario o dal medico condotto (art. 23 Modificazioni...).

Sempre a proposito dei fisicamente impediti, il Senato ha approvato nella sua seduta del 16 marzo scorso un emendamento del tutto simile a quello già respinto dalla Camera dei deputati nella seduta dell'8 dello stesso mese riguardante l'istituzione di seggi elettorali negli ospedali. Tale emendamento, in seguito approvato anche dalla Camera, faciliterà di molto l'esercizio del voto a quella parte dell'elettorato.

4. « In mancanza di idoneo documento di identificazione, uno dei membri dell'ufficio, che conosce personalmente l'elettore, ne attesta l'identità apponendo la propria firma nella suddetta colonna di identificazione.

« Se nessuno dei membri dell'ufficio può accertare, sotto la sua responsabilità, la identità dell'elettore, questi può presentare un altro elettore del Comune, noto all'ufficio, che attesti la sua identità. Il presidente avverte quest'ultimo elettore che se afferma il falso, sarà punito con le pene stabilite dall'art. 88 », cioè con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa fino a L. 10.000 (art. 41 T. U.).

5. La legge concede inoltre agli elettori un ampio margine di tempo per esercitare il loro diritto di voto.

Le operazioni preparatorie « devono essere completate non oltre le ore 8 » del giorno fissato e il presidente dell'ufficio dichiara allora aperta la votazione (art. 41 T.U. e art. 24 Modificazioni...).

« La votazione deve proseguire fino alle ore 22 » e sono ancora ammessi a votare gli elettori che si trovano a quel momento nei locali del seggio.

(3) *Suppl. ordinario Gazz. Uff.* n. 30, 6 febbraio 1948, p. 8.

« Alle ore 7 del giorno successivo, il presidente, ricostituito l'ufficio e constatata l'integrità dei mezzi precauzionali apposti agli accessi della sala e dei sigilli delle urne e dei plichi, dichiara riaperta la votazione.

« La votazione deve proseguire fino alle ore 14; gli elettori che a tale ora si trovano ancora nei locali del seggio sono ammessi a votare » (art. 26 *Modificazioni...*).

6. L'espressione del voto è stata alquanto semplificata dalle prime elezioni.

« Il voto di lista si esprime tracciando sulla scheda, con la matita copiativa, un segno sul contrassegno corrispondente alla lista prescelta o nel rettangolo che lo contiene...

« Il voto di preferenza si esprime scrivendo con la matita copiativa, nelle apposite righe tracciate a fianco del contrassegno della lista votata, il nome e cognome o il solo cognome dei candidati preferiti, compresi nella lista medesima. In caso di identità di cognome tra i candidati, deve iscriversi sempre il nome e il cognome e, se occorre, il numero d'ordine con il quale il candidato preferito è contrassegnato nella lista.

« Qualora il candidato abbia due cognomi, l'elettore, nel dare la preferenza, può scriverne uno solo. La indicazione deve contenere entrambi i cognomi, quando vi sia possibilità di confusione fra più candidati...

« L'indicazione delle preferenze può essere fatta scrivendo, invece dei cognomi, i numeri con i quali sono contrassegnati nella lista i candidati preferiti. Tali preferenze sono efficaci purchè siano comprese nello spazio a fianco del contrassegno votato » (art. 30 *Modificazioni...* (4)).

3) Casi di nullità.

Le recenti modificazioni hanno considerevolmente diminuito i casi in cui la legge prevede la nullità della votazione sia di lista sia preferenziale.

« La validità dei voti contenuti nella scheda deve essere ammessa ogni qualvolta se ne possa desumere la volontà effettiva dell'elettore, salvo il disposto di cui al comma seguente:

« Sono nulli i voti contenuti in schede che:

1°) non sono quelle di cui agli allegati C) e D) o non portano il bollo o la firma richiesti dall'articolo 41;

2°) presentano scritte o segni tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che l'elettore abbia voluto far riconoscere il proprio voto ». (Art. 38 *Modificazioni...*)

Per i comuni minori si aggiunge che sono tutte nulle quelle schede « nelle quali l'elettore ha espresso voti per un numero di candidati superiore a quello per cui ha diritto di votare, a meno che il voto sia stato espresso sul contrassegno di una lista e siano stati segnati nomi di candidati di altre liste. In tale ipotesi, sono validi soltanto i voti per i candidati della lista alla quale si riferisce il contrassegno votato.

« I segni di voto posti accanto a nomi di candidati compresi in una lista votata sul contrassegno si considerano come non apposti » (art. 35 *Modificazioni*).

« Le schede sono valide anche quando non siano stati contrassegnati tanti nomi di candidati quanti sono i consiglieri per i quali l'elettore ha

(4) L'articolo riguarda i comuni oltre i 10.000 abitanti. Per i comuni minori sono date disposizioni analoghe nell'art. 47 T. U. modificate dall'art. 20 del Disegno di legge recentemente approvato.

diritto di votare; sono *valide*, altresì, quando il segno del voto sia apposto sul contrassegno di lista o sulla casella a fianco del medesimo; in tal caso il voto si intende dato a *tutti i candidati* della lista » (art. 47 T.U.).

Tra le **disposizioni particolari** per i comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti ve ne sono alcune di molto significative:

« Sono comunque *efficaci* le preferenze espresse *nominativamente* in uno spazio diverso da quello posto a fianco del contrassegno votato, che si riferiscano a candidati della lista votata.

« Sono *nulle* le preferenze nelle quali il candidato *non sia designato con la chiarezza necessaria* a distinguerlo da ogni altro candidato della stessa lista.

« Sono *inefficaci* le preferenze per candidati compresi in una *lista diversa* da quella votata ».

« Se l'elettore non ha indicato alcun contrassegno di lista, ma ha scritto una o più preferenze per candidati compresi tutti nella medesima lista, si intende che abbia votato la lista alla quale appartengono i preferiti.

« Se l'elettore ha segnato più di un contrassegno di lista, ma ha scritto una o più preferenze per candidati appartenenti ad una soltanto di tali liste, il voto è attribuito alla lista cui appartengono i candidati indicati.

« Le preferenze espresse in eccedenza al numero stabilito per il Comune sono nulle... »

« Se l'elettore non ha indicato alcun contrassegno di lista, ma ha espresso le preferenze mediante numeri nello spazio posto a fianco di un contrassegno, si intende che abbia votato la lista alla quale appartiene il contrassegno medesimo.

« Le preferenze espresse in numeri sulla stessa riga sono nulle, se ne derivi incertezza: tuttavia sono valide agli effetti della attribuzione del voto di lista, a norma del comma precedente » (art. 30 Modificazioni...).

4) Rappresentatività del Consiglio comunale.

La preoccupazione del legislatore perchè il Consiglio comunale sia **veramente rappresentativo** della volontà della cittadinanza si manifesta in modo tutto particolare nelle disposizioni generali seguenti:

« Ove sia stata ammessa e votata una sola lista, *nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti*, si intendono eletti i candidati che abbiano riportato un numero di voti validi non inferiore al 20 per cento dei votanti, purchè il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune; *nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti* si intendono eletti i candidati compresi nella lista purchè essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti ed il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune ».

Qualora il numero dei votanti non abbia raggiunto la percentuale indicata la elezione è nulla (art. 50 T.U. e art. 32 Modificazioni...).

M. C.