

Le elezioni e i brogli.
Sui ricorsi al Consiglio di Stato in età liberale

di Luciano Martone

1. *Manipolazioni e denunce.*

È nota ai più, grazie alle frequenti e talora violente recriminazioni dei contemporanei, la pratica frequente di brogli e intimidazioni personali messe in atto nel Mezzogiorno da partiti e fazioni nel corso delle tornate elettorali dell'Italia liberale. Di sicuro la voce che ha lasciato un più incisivo segno nella memoria politica, creando un vero e proprio topos nella tradizione storiografica, è la denuncia con cui Gaetano Salvemini investiva l'intera condotta istituzionale dei governi giolittiani. La serrata critica dell'uomo politico pugliese si reggeva su una cronaca puntuale e dettagliata — ampliata successivamente e pubblicata con il corredo di documenti ufficiali — relativa ai brogli elettorali commessi nel collegio di Gioia del Colle nel 1909. In quel comune, allo scopo di fare eleggere il deputato governativo, furono organizzate intimidazioni e vere e proprie aggressioni fisiche contro gli oppositori, creando — secondo le testimonianze di Salvemini — un clima di terrore alla vigilia e nel corso dell'elezione¹.

I fatti denunciati da quel contemporaneo d'accezione, tuttavia, testimoniano situazioni estreme, che sicuramente non costituivano la norma, né certo la forma prevalente in cui veniva alterata di fatto la legalità delle procedure elettorali. Le violazioni della legge commesse nel corso di quelle operazioni, secondo le testimonianze lasciateci dai contemporanei di età liberale, erano anche di altra natura, né comportavano sempre e necessariamente comportamenti violenti. I voti venivano «fabbricati» in vari modi. Ce lo ricorda ad esempio Pasquale Turiello, che in *Governo e Governati* scriveva:

Un altro inconveniente più comune nei paesi minori è quello che fa vano il segreto del voto, per via dei segni o delle qualificazioni prestabilite, apposti sul

¹ G. Salvemini, *L'elezione di Gioia del Colle*, in *Il Ministro della Mala Vita*, con scritti di U. Ojetti e L. Locatelli, Roma 1919.

nome del candidato, da ciascun elettore o gruppo d'elettori; che così dimostrano il loro voto a chi s'è impegnato a pagarlo, con la gratitudine o altrimenti².

Il senso del guasto operato nell'impersonalità della legge dal sistema delle clientele — che egli considerava caratteristica saliente del Mezzogiorno — consentiva al Turiello di individuare anche un altro «inconveniente», la manipolazione nella compilazione delle liste degli elettori: «il purificarle, litigando innanzi la Corte d'Appello, richiede molto denaro, e non trova limite di tempo nella legge». Né rimedio efficace egli individuava nel ricorso innanzi alla Giunta delle elezioni per protestare contro il voto degli «assenti od infermi»³.

È opportuno, tuttavia, ricordare che negli anni dei governi di Giolitti i brogli elettorali non costituivano un fenomeno limitato all'ambiente meridionale.

Per le elezioni politiche del 1909 la redazione della «Nuova antologia», dopo aver notato che la corruzione elettorale si andava ormai estendendo «anche nelle circoscrizioni più pure dell'Alta Italia sotto forma di distribuzione di cibi, di bevande, di denaro», concludeva con amarezza l'esame delle recenti vicende elettorali, affermando che «bisogna persuaderci che ci siamo trovati in presenza di veri delinquenti politici, i quali hanno, a mente calma, premeditato, mediante il denaro, il furto di un collegio — da altri liberamente ed onestamente rappresentato — come un brigante qualsiasi tenta con il fucile di impossessarsi del portamonete di un onesto cittadino». Settori importanti di opinione pubblica avvertivano, dunque, con crescente sconcerto, il dilagare di operazioni scorrette, di pressioni prima circoscritte solo ad alcuni collegi e ritenevano quindi oltrepassata ogni misura del dilagare sul territorio nazionale del sistema dei brogli elettorali⁴.

Conviene però ricordare a questo punto che la storiografia interessata a tali fenomeni ha largamente privilegiato le polemiche politiche dei contemporanei, trascurando alcune importanti fonti di provenienza istituzionale, che possono gettare nuova luce anche sul comportamento statale in tema di elezioni. Mancano d'altra parte, a tutt'oggi, specifiche indagini sulle linee perseguite dal Consiglio di Stato nella realtà politica e sociale dell'Italia liberale, in materia di valu-

² P. Turiello, *Governo e governati in Italia*, (1882), a cura di P. Bevilacqua, Torino 1980, p. 145. Secondo un altro contemporaneo tale pratica di «illuminare» gli elettori risalirebbe al terzo lustro di vita dello Stato unitario, Cfr. L. Zini, *Dei criteri e dei modi di governo nel Regno d'Italia*, Bologna 1876, p. 145.

³ Turiello, *Governo e governati* cit.

⁴ L'articolo *Le elezioni del 7-14 marzo*, fu pubblicato nella rubrica «Note e commenti» del volume CXL (1909) della «Nuova Antologia», pp. 552-53.

tazione della dinamica elettorale e, soprattutto, in relazione ai nuovi compiti giurisdizionali cui esso venne progressivamente chiamato⁵.

Eppure, l'esame della giurisprudenza è forse la fonte documentaria più diretta per porre in rilievo il rapporto fra giustizia e società e per cogliere e valutare, nella prassi corrente, l'influenza esercitata, e i condizionamenti prodotti, dal potere esecutivo.

Come è noto, al Consiglio di Stato, prima della legge del 1889, erano attribuite funzioni esclusivamente consultive. Solo dopo il 1890, anno in cui cominciò ad operare la IV Sezione, fu assicurata tutela giuridica al rapporto conflittuale cittadino-amministrazione innanzi ad un giudice competente a pronunziarsi sui vizi di legittimità.

Al momento dell'Unità, con la legge 20 marzo 1865 n. 2248 All. E, era stata operata la soppressione degli organi contenziosi dipendenti dal potere esecutivo ed era stata imposta la giurisdizione unica. Il giudice ordinario, per la sua indipendenza dal potere esecutivo, era stato ritenuto più idoneo a decidere le controversie tra il cittadino e la pubblica amministrazione. Tuttavia la competenza del giudice ordinario rimaneva ancorata alla lesione dei diritti soggettivi e non assicurava tutela per le controversie determinate da atti lesivi di un semplice interesse. In tal modo, una scelta astrattamente garantistica aveva lasciato senza giudice e con la sola garanzia del ricorso alla stessa autorità tutte le questioni per le quali si aveva interesse al rispetto della legalità ed alla legittimità dei procedimenti. Finalmente, nel 1889, accanto alle tre sezioni consultive del Consiglio di Stato fu istituita la quarta, con compiti di controllo giurisdizionale sull'attività della pubblica amministrazione⁶.

La riforma fu immediatamente utilizzata per ottenere tutela nei confronti degli abusi del partito di governo e per assicurare il corretto funzionamento del sistema rappresentativo. Le vicende elettorali formarono subito oggetto di esame da parte della IV Sezione e poi della V Sezione, istituita successivamente con la legge 7 marzo 1907 n. 62. Tuttavia, gli orientamenti che emergono nelle decisioni del Consiglio di Stato ed ancor di più gli episodi in fatto, oggetto dei ricorsi, sono per lo più sconosciuti, mentre largamente note sono le descri-

⁵ Cfr. AA. VV., *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, Roma 1932, vol. I; nonché la più recente bibliografia riportata in appendice al volume a cura di I. Zanni Rosiello, *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Bologna 1976.

⁶ Per una più estesa trattazione di tali aspetti cfr. *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza 1969; G. Gambataro, *L'abolizione del contenzioso nel sistema di giustizia amministrativa*, Milano 1977; L. Martone, *L'«elegante questione» sulla competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato (1890-1892)* in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1976, pp. 1649-69.

zioni degli uomini politici del tempo sulle violenze e le manipolazioni effettuate nel corso delle operazioni elettorali politiche dell'età liberale. In altre parole, si conoscono le denunce ma si ignorano le decisioni adottate in conseguenza, le indagini compiute, le valutazioni ed il comportamento dei giudici amministrativi.

La necessità di preconstituire solide ed ampie maggioranze parlamentari spingeva la compagine governativa ad intervenire sul momento di creazione e legittimazione della rappresentanza — il suffragio — attraverso la manipolazione elettorale. E gli strumenti più efficaci di manovra erano ovviamente costituiti dagli organi periferici del potere esecutivo. La collaborazione, infatti, richiesta ai prefetti e ai Pubblici ministeri dal partito di governo era già diventata una tradizione ministeriale ai tempi di Giolitti⁷.

Ora sono note, grazie alla vasta letteratura in materia, le ingerenze esercitate dai prefetti su questo delicato momento di formazione della legittimazione politica del potere. Meno note sono le influenze esercitate da un'altra articolazione dello Stato liberale. Operava infatti allora un altro meno noto strumento, rappresentante del potere esecutivo, anch'esso privo di gaurentigie e di stabilità per il proprio rapporto di servizio, che svolgeva un ruolo altrettanto importante nel manipolare i risultati elettorali.

Si trattava — come già accennato — del pubblico ministero, organo del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, posto sotto la direzione del ministro della giustizia, che non godeva del diritto all'inamovibilità, sancito invece — anche se in maniera più che altro teorica — per la magistratura giudicante⁸.

Al Pubblico ministero era infatti attribuita dalla legge piemontese «azione direttiva e di vigilanza» sulla polizia giudiziaria e sugli ufficiali della medesima, che in età liberale annoverava anche i pretori ed i giudici istruttori. Esso inoltre, ai sensi dell'art. 139 dell'ordinamento giudiziario, disponeva di poteri di iniziativa per l'applicazione delle leggi in generale: poteri che esercitò, per interpretazione estensiva, anche in materia di elettorato ed eleggibilità. Rientrava così tra le facoltà del Pubblico ministero provocare d'ufficio, direttamente, la giurisdizione della Corte di Appello per richiedere la cancellazio-

⁷ G. Salvemini, *Introduzione al libro di G. William Salomone, in L'età giolittiana, Opera completa*, vol. IV, t. II, p. 525.

⁸ Sulla figura del Pubblico Ministero in età liberale cfr. il documentato saggio di G. Bartellini Moech, *Il Pubblico Ministero dallo stato liberale allo stato fascista: significato di un ordinamento (leggi e circolari 1865-1941)*, in AA. VV. *Natura e funzioni del Pubblico Ministero. Lineamenti per una riforma*, III Convegno Nazionale, Roma 23-25 aprile 1966, Roma 1967, pp. 35 sgg.

ne degli iscritti nelle liste elettorali che mancavano dei requisiti voluti dalla legge⁹. Ed a determinare in maniera negativa il comportamento professionale della magistratura inquirente, sottoposta direttamente — a differenza di quella giudicante — al giudizio del ministro in materia disciplinare e di carriera, concorrevano una molteplicità di fattori, tra i quali le pressioni di esponenti e gruppi di potere locali direttamente collegati con il centro e con le forze nazionali. È dunque su più fronti che in concreto si sviluppavano gli interventi dell'esecutivo, già prima che si avviasse la lunga stagione dei ministeri giolittiani.

Si trattava di ingerenze e pressioni non connesse soltanto con il sistema adottato per le elezioni politiche, fondato sul collegio uninominale maggioritario a due turni di votazioni, ma di prassi diffusa anche per le elezioni amministrative. I ricorsi discussi innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale ci consentono appunto di osservare vicende, situazioni, brogli, verificatisi in elezioni comunali e provinciali, per le quali non era previsto il collegio uninominale. Un terreno sul quale maturava egualmente l'irregolare esercizio del diritto di voto e dove le pressioni, che facevano gridare periodicamente allo scandalo, erano anche in questo caso legate allo svolgimento della contesa politica fra notabili, al focalizzarsi del confronto non tra partiti ma fra singole personalità¹⁰. Ciò era dovuto alla pressoché completa corrispondenza tra corpo elettorale ed eletti per il ristrettissimo numero di cittadini ammessi al voto¹¹. Invero, esaminando la giurisprudenza amministrativa in materia elettorale si scopre la diffusione dei brogli anche per le elezioni locali. Le differenze sono solo apparenti e legate al diverso sistema di votazione, che per quelle politiche rende più evidente la manipolazione. Sui risultati delle elezioni, in generale le manipolazioni e le pressioni giocavano, dunque, una parte non indifferente.

⁹ Sul modo concreto in cui tali poteri furono esercitati fornisce utili indicazioni la giurisprudenza della Cassazione che riconobbe al Pubblico Ministero «azione avanti le Corti di Appello così per fare cancellare elettori indebitamente iscritti come per far dichiarare la ineleggibilità o la decadenza [...] essendo senza dubbio di ordine pubblico le leggi che regolano l'elettorato e l'eleggibilità» (Corte di Cassazione. Sezione Civile, Sentenza maggio 1896, in «Giustizia Amministrativa», 1896, parte III, p. 109).

¹⁰ Il collegio uninominale tendeva invero a facilitare l'elezione di singole personalità che si trovavano nel collegio già in una posizione preminente. Ma l'elezione di candidati legati alle esigenze locali, privi di una precisa qualificazione politica e di un programma di respiro nazionale, era prassi ancora diffusa nelle elezioni amministrative.

¹¹ Per questi aspetti, largamente noti e ancora discussi in sede storiografica, si veda il recente contributo di A. Mastropaolo, *Sviluppo politico e parlamento nell'Italia liberale. Un'analisi a partire dai meccanismi della rappresentanza*, in «Passato e Presente», 1986, n. 12.

Non a torto, pertanto, Gaetano Salvemini lamentava: «contro siffatta prepotenza non c'era rimedio salvo un ricorso al Consiglio di Stato che non interrompeva la prepotenza e prendeva un tempo infinito per maturare»¹². Pure la sua denuncia non coglieva tutti gli aspetti della questione. Egli infatti limitava la propria sfiducia ai ricorsi contro lo scioglimento dei consigli comunali durante le campagne elettorali per evitare l'appoggio a candidati sgraditi al Governo e non anche ai ricorsi in materia propriamente elettorale, prima innanzi alla Giunta provinciale amministrativa (Gpa), ed in appello innanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato. Vero è tuttavia che su tale aspetto non solo Salvemini ma tutti gli scrittori dell'epoca, e gli stessi uomini politici, osservarono un generale silenzio. Di solito furono messe in rilievo le ambiguità delle Giunte provinciali amministrative, che in primo grado decidevano i ricorsi elettorali, ma nulla si trova scritto sugli orientamenti del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale; eppure quando fu inaugurata la IV Sezione, nel 1890, una valanga di ricorsi elettorali riempì i suoi ruoli¹³.

2. La giustizia della IV Sezione.

La verifica della giurisprudenza della IV Sezione in materia elettorale dal primo anno di attività, il 1890, sino alle soglie della prima guerra mondiale consente dunque di integrare ed anche correggere i giudizi convenzionali espressi dagli uomini politici e dall'opinione pubblica del tempo e di precisare meglio il ruolo svolto dagli organi periferici dell'esecutivo: prefetto e pubblico ministero.

Integrare il giudizio dei contemporanei, si è detto: perché infatti attraverso la lettura delle decisioni si conoscono in dettaglio e con ricchezza di particolari i sistemi di manipolazione elettorale. Ma ta-

¹² G. Salvemini, *Introduzione al libro di G. William Salomone* cit., p. 525.

¹³ Nelle prime udienze, presiedute da Silvio Spaventa, furono discussi soprattutto ricorsi relativi alle operazioni elettorali amministrative dell'anno prima, impugnate e già decise dalle Gpa. Sin dal 1890, ossia sin da quando la IV Sezione comincia a tenere le sue prime udienze, il maggior numero dei ricorsi in discussione risulta essere in materia elettorale. Per molti di questi ricorsi la IV Sezione, però, non entra nel merito, in quanto ne dichiara la inammissibilità per irregolarità di procedura. Il motivo più ricorrente di inammissibilità è il difetto di patrocinio legale. La legge istitutiva della IV Sezione disponeva, infatti, che solo l'avvocato patrocinante in Cassazione era abilitato a rappresentare in giudizio il ricorrente innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. Com'è facile immaginare, molti dei primi ricorsi, anche in altre materie, non rispettavano tale disposizione. Di qui le numerose pronunce di inammissibilità.

lora anche correggere: perché alcuni luoghi comuni vengono in tutto o in parte dissolti.

Primo fra tutti quello che voleva i brogli e le violenze strettamente connessi con il sistema delle elezioni politiche e del collegio uninominale.

In effetti innanzi alla IV Sezione venivano discussi ricorsi relativi ad elezioni amministrative, ossia comunali e provinciali, dove gli elettori concorrevano all'elezione di ogni singolo consigliere deponendo nell'urna una scheda contenente i nomi dei candidati che si voleva fossero eletti¹. I brogli elettorali denunciati ad esempio da Salvemini, Ogetti ed altri, ossia le corruzioni e le violenze compiute in occasione delle elezioni per la Camera elettiva non risultano sottoposti all'esame del Consiglio di Stato. In altri termini il contenzioso non ha ad oggetto le elezioni politiche. È possibile inoltre affermare che con riferimento alle elezioni amministrative non può affatto parlarsi di prevalenza di ricorrenti delle provincie meridionali o insulari. Le operazioni elettorali che vennero sottoposte all'esame del Consiglio di Stato interessarono indistintamente tutto il territorio nazionale. Pur tuttavia, se si passa all'esame specifico delle decisioni viene fuori che in tema di violenze e corruzioni sono in maggioranza i ricorsi che hanno ad oggetto elezioni svoltesi al Sud; mentre risultano distribuiti quasi in egual misura sul territorio nazionale i ricorsi che lamentano l'apposizione di segni di riconoscimento sulle schede o prospettano questioni di ineleggibilità.

Tali dati, comunque, in se considerati, hanno un valore solo approssimativo e non avvalorano del tutto il luogo comune delle violenze al Sud e della compera dei voti al Nord. Al riguardo va detto che il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale era giudice d'appello e che quindi le questioni venivano prima prospettate innanzi alle Giunte provinciali amministrative, organismi strettamente controllati nella loro composizione dall'esecutivo, e che per di più avvertivano il peso delle situazioni locali². L'articolata distribuzione territoriale dei ricorsi comporta in realtà una indagine di difficile attuazione, perché richiede l'esame delle decisioni delle Gpa non appellate e questo è

¹ L'art. 71 della legge comunale e provinciale non imponeva all'elettore di segnare la scheda durante la votazione.

² Si trattava come è noto di organo presieduto dal Prefetto e composta da funzionari eletti dal Consiglio provinciale, che esercitava compiti di notevole importanza. Aveva attribuzioni di controllo di merito sulle deliberazioni comunali e provinciali come pure di controllo sostitutivo. Inoltre la Gpa aveva compiti di giurisdizione amministrativa sicché delle questioni elettorali il Consiglio di Stato veniva investito solo come giudice di secondo grado.

di ardua attuazione allo stato attuale, in quanto le Gpa non davano regolare pubblicità alle proprie decisioni attraverso la stampa. Comunque, l'aspetto più interessante da porre in rilievo in questa sede è un altro: ossia l'atteggiamento assunto nei confronti delle decisioni della Gpa e l'effettiva influenza esercitata dalle decisioni del Consiglio di Stato sui giudici di primo grado. In effetti, poiché le decisioni del Consiglio di Stato venivano pubblicate, non vi è dubbio che per la loro definitività acquistarono via via valore di precedente. E gli indirizzi giurisprudenziali della IV Sezione dal 1890 e della V Sezione del 1907 esercitarono, per il periodo storico esaminato, un peso determinante per l'autorità ed il prestigio del Consiglio di Stato. La circolazione delle decisioni raccolte organicamente — e massimate nella «Giustizia Amministrativa», rivista fondata nel 1890 dall'Avv. Lomonaco³ — rispose ad una precisa esigenza del foro, quella di fornire rapidamente agli operatori del diritto il quadro degli orientamenti giurisprudenziali, e costituì anche il punto di riferimento costante per segnare il limite formale tra abuso e legalità.

Va d'altro canto rilevato che le suggestioni e le aspettative di giustizia suscitate dalla istituzione della IV Sezione, e che determinarono il largo ricorso a questa nuova forma di tutela degli «interessi offesi» in materia elettorale, nel corso degli anni si ridusse progressivamente. In prospettiva storica, si rileva una lenta ma costante riduzione del numero dei ricorsi in materia elettorale rispetto ad altre questioni. All'inizio, infatti, l'attività della IV Sezione è quasi del tutto concentrata nell'esame di ricorsi collegati allo svolgimento di operazioni elettorali. La fissazione di alcuni principi, la costante conferma dell'operato delle Gpa sulle accuse di pressioni e corruzioni, dovette probabilmente ridimensionare le originarie speranze di giustizia dei ricorrenti. La funzione giurisprudenziale del Consiglio di Stato, concepita come freno e rimedio alle pressioni dell'esecutivo, a quella che Spaventa definiva «l'inframmettenza politica»⁴, mostra progressivamente i suoi limiti formali. In effetti la riduzione dei ricorsi proprio negli anni intorno al 1909, ossia nel periodo che viene denunciato dalla opinione pubblica come quello che segue il momento di maggiore sconfinamento della potestà ministeriale, rende evidente l'insufficienza della tutela. A questo «acquietamento dello spirito pub-

³ La rivista, oltre alle decisioni delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, pubblicava con regolarità anche quelle delle Corti di Cassazione di particolare importanza per la conoscenza del diritto amministrativo.

⁴ S. Spaventa, *Giustizia nell'amministrazione* (1880); ripubblicato in S. Spaventa, *La Giustizia nell'amministrazione*, Torino 1949, p. 63.

blico» di cui parla anche Vittorio Emanuele Orlando⁵, contribuì anche il prolungamento dei giudizi. Infatti, mentre nel 1889 i ricorsi discussi si riferivano alle elezioni amministrative dell'anno prima, con tempi medi di decisione definitiva inferiori ad un anno, già nel 1897 si passava ad oltre un anno e nel 1909 si era ormai intorno ai due anni. Di qui dunque anche la crescente sfiducia sul terreno della pratica giuridica che valutava anche in termini di efficacia, oltre che di efficienza, i risultati dell'attività contenziosa. Ma la valutazione dei vantaggi e dei mancati benefici del ricorso innanzi al Consiglio di Stato, maturava in relazione al tipo di tutela assicurata per i singoli vizi di legittimità dedotti nei ricorsi elettorali⁶. Il differente comportamento, l'evoluzione tecnico-giuridica delle interpretazioni in relazione alle singole fattispecie è senz'altro determinante ai fini di un documentato giudizio sulla funzione di controllo del Consiglio di Stato in materia elettorale nell'età liberale.

Tra le prime decisioni in materia di brogli va segnalata la n. 32 del 19 febbraio 1891, Spaventa presidente, che rigettava il ricorso proposto da alcuni elettori di Chieti i quali lamentavano la riunione degli elettori nel palazzo dei principali candidati, la somministrazione di un pasto e l'accompagnamento al luogo delle elezioni. Nel motivare il rigetto si affermava che «sarebbe stato desiderabile che la Giunta amministrativa non affermasse essere ben naturali alcuni fatti, che denotano una imperfetta educazione elettorale [...]. Ma i fatti quali sono esposti non assumono il carattere di quelli che la legge ha voluto reprimere»⁷. Affermazioni di tale tenore, che sostanzialmente sprimono la difesa dell'operato delle Giunte, si ritrovano anche nella decisione n. 149 del 13/4/93, Presidente Bianchi, secondo cui

le affermazioni che in tutte le Sezioni elettorali vi erano sorveglianti lautamente pagati dal partito della maggioranza, i quali accompagnavano ogni votante ven-

⁵ Sull'opera di Vittorio Emanuele Orlando ed in particolare sulle sue convinzioni e riflessioni giuridiche in materia elettorale cfr la monografia di G. Cianferotti, *Il pensiero di V.E. Orlando nella giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1982, soprattutto le pagine dedicate al commento del lavoro dal titolo *La Riforma elettorale*, scritto nel 1881.

⁶ Tra le prime decisioni della IV Sezione ve n'è una che affronta un tema particolarmente rilevante: quello della possibilità di sospendere in via cautelare una decisione in materia elettorale della Giunta provinciale amministrativa. Essa venne tuttavia negata.

⁷ La difesa dell'operato delle Giunte provinciali amministrative muoveva da considerazioni formali. Molto spesso il Consiglio di Stato rilevava dalle denunce di corruzioni e minacce l'esistenza di brogli elettorali, ma evitava di entrare nel merito del ricorso. A volte osservava che non poteva riprendere in esame i motivi di nullità proposti innanzi alla Gpa in quanto questi «non dedotti nel ricorso al Consiglio Comunale» correttamente, non erano stati precedentemente valutati. (Cons. St. IV Sezione 9/7/1897 n. 281). Oppure in maniera più scoperta si riteneva che mancavano prove concrete.

duto o intimorito fino all'urna della votazione, dove stavano attenti a vedere se egli consegnasse al presidente la scheda dai caratteri speciali riconoscibili che essi poco prima gli avevano somministrata o della quale l'avevano già riconosciuto provvisto, e che lo stesso partito abbia elargito pranzi, sono semplici osservazioni generiche, mancanti non solo di qualsiasi principio di prova ma perfino di indicazioni precise dei fatti specifici, taluni dei quali sussistendo avrebbero dovuto far luogo a procedimenti penali⁸.

Ma il Presidente Bianchi non ebbe incertezze nel difendere l'operato della Gpa di Roma in relazione alle operazioni elettorali svoltesi in Mazzano Romano e per le quali furono accertate le minacce, le promesse, le distribuzioni di vino nel granaio del principe Del Drago. In effetti in quella occasione la IV Sezione, pur ritenendo manifestamente provato che le condizioni del Comune di Mazzano Romano «mettevano la maggioranza di quella popolazione alla mercé delle disposizioni *caritative* del principale proprietario; del quale stato di cose “non artificiosamente creato” non poteva non risentirne anche il movimento elettorale»⁹, rigettò il ricorso perché «le ingerenze esercitate non erano di tali entità da essere capaci di variare il risultato della votazione»¹⁰.

Singolare decisione che legittimava le violenze stante la condizione di assoluta dipendenza economica dei cittadini di quel Comune nei confronti del candidato beneficiario delle irregolarità accertate.

Comunque di fronte al riprodursi di motivi di ricorso attinenti a brogli elettorali, la IV Sezione, presidente Giorgi, fissò i criteri che dovevano essere seguiti per individuare la sussistenza di tale censura: «Le accuse di brogli, violenze, pressioni e corruzioni per poter condurre all'annullamento delle elezioni, o per lo meno alla decretazione di una inchiesta destinata ad accertarle, non debbono essere generiche ed insignificanti, ma debbono essere avvalorate da un complesso di indizi gravi ed attendibili»¹¹.

Questo indirizzo venne poi perfezionato con la precisazione che, per le denunce di violenze, la IV Sezione ha «molto a dubitare della attendibilità [...] quando di questi reati non fu presentata alcuna de-

⁸ Non costituivano prova di pressione elettorale i fatti «affermati da persone del partito contrario» (Cons. St., IV Sezione, 26/2/1909 n. 60).

⁹ La decisione è così massimata: «Sebbene sia violata la legge quando la Gpa non motiva, anzi serba un assoluto silenzio sull'accusa di pressione usata sugli elettori; pure l'eccezione di mancanza di motivazione cessa di avere interesse quando dai risultati di una inchiesta appare che le ingerenze esercitate non erano di tale entità da essere capaci di variare il risultato della votazione». (Cons. St., IV Sezione, 8/6/1894 n. 199).

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Cons. St., IV Sezione, 19/2/1897, n. 84.

nuncia all'autorità giudiziaria»¹². Nella fattispecie il giudizio faceva riferimento alle elezioni amministrative svoltesi in provincia di Lecce dove, secondo le dichiarazioni «di due funzionari pubblici», cioè del segretario di Prefettura e Regio Commissario all'epoca delle elezioni a Squinzano, e del delegato di pubblica sicurezza, mandato preventivamente sul luogo a tutela della legge¹³, nessuna denuncia era stata presentata. Sicché a fronte di queste «ineccepibili dichiarazioni» le accuse, anche se accertate con un'inchiesta amministrativa successiva, risultavano del tutto infondate ed inattendibili.

Come si vede il «sistema» giolittiano, pubblicizzato da Salvemini sulle colonne dell'«Avanti!» e riferito all'uso del personale governativo per assicurare un controllato svolgimento delle operazioni elettorali, era prassi già diffusa in epoca precedente. Ma, per ritornare agli orientamenti giurisprudenziali espressi dalla IV Sezione, va segnalato che l'impostazione formalistica fu ulteriormente sanzionata con l'affermazione di un principio alquanto restrittivo, quello secondo cui già nei verbali delle elezioni dovevano risultare i reclami e le proteste contro i fatti di corruzione e di violenza. In altri termini «il verbale [faceva] fede sino alla dichiarazione di falso» sicché l'elettore, per impugnare innanzi alla Gpa il risultato delle operazioni, doveva in via preliminare far mettere a verbale dal Presidente del seggio i fatti che poi avrebbero costituito oggetto del suo ricorso ovvero proporre querela per falso avverso quel verbale che non faceva alcun cenno a detti fatti¹⁴. Quale straordinario deterrente, capace di dissuasione dalla denuncia, finisse coll'avere una simile disposizione, è facile immaginare. Essa infatti costringeva chi subiva, o semplicemente rilevava brogli in atto, ad esporsi personalmente proprio nei luoghi — i seggi elettorali — dove in genere si esercitava l'intimidazione e il controllo fraudolento degli elettori.

Questa pronuncia venne in seguito definitivamente confermata¹⁵. Come si vede i criteri di valutazione delle affermazioni di violenze contenute nei ricorsi furono fissati con l'ausilio di parametri molto restrittivi. Per di più, in una decisione di pochi giorni successiva a quella prima commentata, la n. 365/897 — Presidente e relatore Astengo —, si giunse ad affermare che «non basta che dei lamentati brogli sia stata data denuncia all'autorità giudiziaria, quando siffatta denun-

¹² Cons. St., IV Sezione, 9/7/1897, n. 281.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Cons. St., IV Sezione, 8/10/1897, n. 365.

¹⁵ Cons. St., IV Sezione, 23/11/1900, n. 466.

cia non abbia avuto alcun seguito giudiziale»¹⁶. Questo orientamento fu condiviso in un primo momento anche sotto la presidenza Bonasi; in una delle prime decisioni in materia, si affermava appunto che «nemmeno può muoversi Censura alla Giunta provinciale amministrativa per gli apprezzamenti per i quali, avendo ritenuto non poggiate su conclusivi elementi le accuse di corruzioni, pressioni, violenze, non stimò necessario addivenire ad una inchiesta sulle suddette cause»¹⁷.

Tale linea di tendenza tuttavia poco dopo venne in qualche caso attenuata. In riferimento ad esempio alle operazioni elettorali nel Comune di Artena, si sostenne infatti che il proscioglimento degli imputati dalle accuse di corruzione, deliberato per insufficienza di indizi, non escludeva l'esistenza dei fatti e quindi il magistrato amministrativo ben poteva pronunziarsi sulla validità delle elezioni¹⁸. Ma ben presto le preoccupazioni di ordine formale ebbero di nuovo il sopravvento. In piena età giolittiana, proprio quando l'opinione pubblica sottolineava l'intensificarsi dei brogli elettorali, il Consiglio di Stato ritornava sui suoi passi e propendeva nuovamente per interpretazioni più rigorose circa la prova dei brogli elettorali. Segni diretti e significativi del nuovo atteggiamento giurisprudenziale furono le decisioni adottate dalla v Sezione istituita da Giolitti nel 1907, che non tardò a far sentire gli effetti dell'indirizzo governativo. Già una delle prime decisioni del 1909 affermò non essere il numero più o meno rilevante delle persone chiamate a deporre, ma la credibilità e la veridicità delle loro deposizioni «l'elemento esclusivo e sicuro di convinzione del Giudice»¹⁹. Questa tendenza si accentuò allorché si sostenne che

non si può dire raggiunta la prova necessaria a giustificare l'annullamento delle elezioni per corruzione, allorché siasi venuto in tale convincimento da un complesso di fatti generici confortati da alcuni fatti specifici, riferentisi i primi a dicerie di corruzioni non constatate *de visu* e smentite da altre persone, ed assai dubbi i secondi essendo stati affermati dal partito contrario e soprattutto per non esser stati specificati gli individui che avrebbero esercitato o su cui si sarebbe esercitata la corruzione²⁰.

Ma trovò piena conferma prima con la decisione n. 283 del 7/6/1909 che richiese espressamente la preventiva impugnativa di falso del ver-

¹⁶ Cons. St., IV Sezione, 22/10/1897, n. 378.

¹⁷ Cons. St., IV Sezione, 8/2/1902, n. 47.

¹⁸ Cons. St., IV Sezione, 15/5/1903, n. 239.

¹⁹ Cons. St., v Sezione, 18/1/1909, n. 3.

²⁰ Cons. St., v Sezione, 8/2/1909, n. 60.

bale elettorale e poi con una successiva decisione — criticata anche dalla redazione della «Giustizia Amministrativa», perché contraddiceva in maniera recisa quanto alcuni anni prima aveva ritenuto la IV Sezione —, affermò che le denunce all'autorità giudiziaria non valevano a provare le corruzioni elettorali «quando la relativa istruttoria si sia chiusa con dichiarazione di non luogo a procedere»²¹.

In effetti nelle elezioni provinciali svoltesi nel Comune di Sarno due anni prima, secondo i ricorrenti, erano state esercitate da industriali, commercianti ed appaltatori, pressioni sui loro dipendenti, distribuzioni di sussidi scolastici anche a chi non era «assolutamente miserabile, protesti di cambiali e licenziamenti di inquilini con l'intendimento di favorire una candidatura a danno dell'altra»²². E questi fatti, pur lasciando «sorgere per lo meno il dubbio che le operazioni elettorali non si svolgessero con quella serenità e correttezza che dovrebbero essere norma fondamentale fra uomini e partiti»²³, pur tuttavia — sia per il tempo intercorso dalle elezioni «che renderebbe sommamente difficile, e pressoché impossibile accertare come i fatti realmente si svolsero»²⁴ ed inutile una inchiesta amministrativa — sia perché l'istruttoria penale si era chiusa con una dichiarazione di non luogo a procedere, non dimostravano le pressioni «così pienamente da legittimare l'annullamento di tutte le operazioni elettorali»²⁵. Si trattava di una decisione grave, non accettabile sotto più profili, in quanto oltre ad ammettere le accuse di pressioni e corruzioni senza adottare alcuna sanzione, riformava anche la giurisprudenza sui segni di riconoscimento ritenendo le schede lievemente lacerate o con tratti di lapis pienamente valide.

3. Schede manomesse e schede trasparenti.

Su questo argomento si era formato, già da tempo, un orientamento tendente a distinguere in maniera precisa i segni che determinavano l'individuazione dell'elettore da quelli che invece si ritenevano «effetto di accidentalità»¹.

La casistica è ampia perché numerosi furono gli ingegnosi artefici

²¹ Cons. St., v Sezione, 5/7/1912, n. 331.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

¹ Non erano considerate frutto di accidentalità quelle indicazioni fatte «non a scopo di riconoscimento dell'elettore che vota, ma di identificazione necessaria di colui a cui si dà il voto». (Cons. St., IV Sezione, 19/6/1890, n. 78).

che si cimentarono in un simile campo di frodi. La qualità della carta delle schede, la loro forma e dimensione, l'artificiosa disposizione di parole per indicare il candidato, i nomi in più ovvero la sostituzione di alcuni già prestampati, i veri e propri segni come macchie, piegature, particolari calligrafie, costituirono oggetto di attento esame da parte dei consiglieri di Stato. Furono queste le fattispecie più ricorrenti in materia elettorale e quelle per le quali fu più naturale ottenere la sanzione della nullità delle operazioni. La IV Sezione da poco inaugurata, si occupò subito della trasparenza della carta determinata dall'essere «le schede stampate di fresco»² e giunse alla conclusione di rigettare il ricorso, riuscendo «alquanto malagevole l'ammettere che nel tempo trascorso dal 3 novembre al 24 gennaio le schede abbiano perduto talmente la trasparenza e le altre condizioni in virtù delle quali avrebbero fatto scorgere i nomi dei candidati impressi»³. Opinione poi confermata con successive decisioni⁴, dove si sostenne anche la tesi che «l'ispezione oculare fatta dal Consiglio Comunale e ripetuta dalla Giunta provinciale amministrativa, sulle schede contestate per la maggiore o minor consistenza della carta o del tipo più o meno marcato dei caratteri a stampa, non altrimenti che l'uniforme loro giudizio, escludente recisamente la facilità del riconoscimento, autorizzano senza altre indagini il rigetto del ricorso prodotto alla Sezione IV»⁵. La soluzione così adottata per la forma delle schede, tendente ad escludere in via di principio la necessità di una istruttoria, venne seguita anche negli anni successivi. Con una decisione degli inizi del 1900 si affermò che la legge non prescriveva «la forma della carta e perciò la poca consistenza di essa e la trasparenza dello scritto non sono motivi di nullità della scheda»⁶. Vi era vizio di legittimità, per i giudici della IV Sezione, solo allorquando il segno era tale da consentirne il riconoscimento del singolo votante; solo in tal caso era lecito pronunciare l'annullamento. Questo indirizzo mutò con la Presidenza Bonasi che in alcune decisioni del 1903 tenne a dichiarare la nullità delle schede formate «da una striscia di carta che per la sua consistenza e ruvidezza, resista ad ogni sforzo che si faccia per tenerla piegata»⁷, nonché di quelle formate di carta trasparente⁸.

² Cons. St., IV Sezione, 6/5/1890.

³ *Ibid.*

⁴ Cons. St., IV Sezione, 11/10/1890, n. 119.

⁵ Cons. St., IV Sezione, 6/11/1890, n. 150.

⁶ Cons. St., IV Sezione, 9/3/1900, n. 112.

⁷ Cons. St., IV Sezione, 20/1/1903, n. 70.

⁸ Cons. St., IV Sezione, 12/5/1903, n. 295 principio poi ribadito con la decisione n. 391 del 22/7/1904.

Va tuttavia segnalata una decisione del Presidente facente funzioni, Serena, che presenta un interesse particolare in quanto si distacca dall'orientamento appena ora accennato⁹. Si assiste infatti, grazie alla sua decisione, ad un ritorno alla vecchia giurisprudenza, che considerava valide le schede di dimensioni diverse. Né si trattò di un episodio isolato. Esso avviò un orientamento che ben presto venne più largamente seguito. Procedendo in questa direzione, infatti, si pervenne a decisioni che non ritenevano illecita l'opera dei vari Comitati elettorali i quali stampavano schede di formati diversi per rendere possibile il riconoscimento dei voti «attribuibili per presunzione a partiti»¹⁰, ma non al singolo «individuo che vota»¹¹. In tal modo la volontà del legislatore, che voleva il voto libero e segreto, non veniva formalmente violata. Era compito della magistratura amministrativa accertare soltanto se le schede fossero state artificialmente predisposte per far conoscere i singoli votanti, non già sindacare la «compattezza e disciplina di partito»¹².

L'aver gli appartenenti ad un gruppo o partito depositato nell'urna schede di eguale formato e caratteri, non era motivo di illegittimità.

Costituivano, invece, motivo di nullità altri segni di riconoscimento quali un «geroglifico a forma di lettera»¹³, la dentellatura a un margine della scheda¹⁴, l'iniziale di un nome scritto nella scheda in maniera esagerata e fuori misura¹⁵, mentre non comportavano nullità gli errori di ortografia¹⁶, le macchie di inchiostro¹⁷ quando potevano spiegarsi senza ricorrere all'ipotesi dell'artificio o della frode.

Piuttosto costante fu poi la giurisprudenza per l'aggiunta di indicazioni non previste dalla legge e non necessarie ad individuare il candidato. Allo scopo del riconoscimento dell'elettore veniva utilizzato, infatti, non solo il segno ma anche la varia disposizione delle indicazioni aggiuntive del candidato: la paternità, la ingegnosa e variata combinazione dei titoli e degli uffici sostenuti, e così via. Al riguardo la giurisprudenza si mostrò costante nell'affermare la nullità delle schede così viziate.

⁸ Cons. St., IV Sezione, 12/5/1903, n. 295 principio poi ribadito con la decisione n. 391 del 22/7/1904.

⁹ Cons. St., IV Sezione, 30/9/1904, n. 480.

¹⁰ Cons. St., IV Sezione, 9/3/1907, n. 80.

¹¹ *Ibid.*

¹² Cons. St., IV Sezione, 22/3/1907, n. 112.

¹³ Cons. St., IV Sezione, 19/2/1897, n. 79.

¹⁴ Cons. St., IV Sezione, 4/1/1900, n. 4.

¹⁵ Cons. St., IV Sezione, 18/3/1904, n. 135.

¹⁶ Cons. St., IV Sezione, 27/11/1896, n. 486.

¹⁷ Cons. St., IV Sezione, 4/11/1897, n. 402.

Con riferimento alla prassi di aggiungere qualifiche va segnalata una curiosa decisione, del 1897, che fece rientrare tra quelle consentite le qualifiche di *don* e *signor* perché «usate generalmente nelle provincie napoletane»¹⁸. Il gravame riguardava le elezioni comunali svoltesi a Pentone, in provincia di Catanzaro, nel 1895.

Un'altra fattispecie rientrante nella categoria dei segni di riconoscimento era costituita poi dall'aggiunta sulla scheda di nomi eccedenti il numero dei consiglieri da eleggere; ovvero dalla sostituzione di alcuno di quelli stampati con altri scritti a penna. Sul punto per la prima volta si pronunciò Spaventa ed affermò dichiararsi la nullità delle schede solo in presenza della prova del raggiungimento dello scopo vietato dalla legge¹⁹. Su questo solco negli anni successivi si passò ad una progressiva repressione di tale pratica che, per l'ambiguità dei primi orientamenti, fu motivo di molti ricorsi.

In realtà la casistica sui segni di riconoscimento appare quella più numerosa, sicché non costituisce una sorpresa il limitato numero di ricorsi per elezioni politiche rispetto a quelle amministrative. In effetti, la legge elettorale in età liberale non imponeva per le elezioni amministrative, come per le elezioni politiche, che la scheda dovesse essere compilata durante la votazione dall'elettore. Di qui la possibilità di presentarsi al seggio con una scheda già bella e pronta, predisposta per far conoscere i singoli votanti; di qui l'ingegnosità dei candidati, che invece non aveva motivo di manifestarsi nelle elezioni politiche. Le competizioni elettorali per la Camera attivavano in realtà altre tecniche di manipolazione e di condizionamento degli esiti: le violenze, le pressioni, le intimidazioni personali, mentre nel Consiglio di Stato i cittadini elettori trovavano un giudice troppo attento ai profili formali e per nulla disposto alla tutela sostanziale dei loro diritti.

Un quadro, per quanto rapidamente tratteggiato, degli orientamenti giurisprudenziali non può escludere i ricorsi che avevano ad oggetto le condizioni di eleggibilità. Si tratta infatti di una materia nella quale il Consiglio di Stato si ritenne competente al pari della magistratura ordinaria, anche se solo per conoscere dei «vizi d'incompetenza, di violazione di legge e di eccesso di potere in base all'art. 24 della legge 2 giugno 1889»²⁰.

Si tratta di una competenza in realtà usurpata e che denota, in confronto alla giurisprudenza dei tribunali civili, un atteggiamento ancor

¹⁸ Cons. St., IV Sezione, 29/1/1897, n. 43.

¹⁹ Cons. St., IV Sezione, 2/8/1890, n. 80.

²⁰ Cons. St., IV Sezione, 18/2/1892, n. 47.

più restrittivo. Valga per tutti il caso dei professori degli istituti tecnici, che per i giudici amministrativi dovevano considerarsi stipendiati della Provincia e pertanto ineleggibili²¹, mentre la Corte di Cassazione di Roma — Sezione civile — era di tutt'altro avviso. Quest'ultima sostenne, infatti, che «i presidi e i professori degli Istituti tecnici governativi sono impiegati dello Stato, e dallo Stato ricevono lo stipendio non dagli istituti cui sono addetti»²².

Questa mancanza di coordinamento, e talora questo aperto contrasto, tra Consiglio di Stato e Cassazione di Roma, che si manifestò anche per altre fattispecie, aveva per la verità radici profonde. Tuttavia qui non interessa mettere a fuoco i motivi di polemica delle due Corti, peraltro ufficialmente segnalati anche nel discorso inaugurale dell'anno giudiziario della Cassazione di Roma, pronunciato il 3 gennaio 1903 dall'Avvocato Generale dello Stato. Quarta²³, Importa solo seguire i vari momenti del contrasto per indicare una caduta di interesse in materia di ineleggibilità a distanza di pochi anni dalla istituzione della IV Sezione. Questo orientamento trova un preciso e risolutivo riscontro nella giurisprudenza della V Sezione, che alla fine *motu proprio* giunse ad affermare che «le questioni riflettenti la eleggibilità alla carica di consigliere comunale o provinciale sfuggono alla competenza della V Sezione»²⁴.

In pratica ciò significa che il Consiglio di Stato autolimitò il proprio controllo alle operazioni elettorali, demandando al giudice ordinario la cognizione sulle cause di ineleggibilità o di incompatibilità.

I problemi che impegnarono dunque il Consiglio di Stato, in materia elettorale durante gli anni che dall'istituzione della IV Sezione arrivano sino alla prima guerra mondiale, possono sufficientemente circoscriversi ad una limitata casistica. Anche se la mole di lavoro, soprattutto nei primi sei-sette anni, fu notevole, dall'esame delle massime si ricava comunque una impressione molto netta: nonostante le iniziali grandi attese, la giurisprudenza del Consiglio di Stato non contribuì molto a favorire la regolarità delle elezioni.

La quasi costante conferma dell'operato delle Giunte provinciali amministrative, la difesa del principio di presunzione dei verbali elettorali, e non solo sino a querela di falso; la scarsa disponibilità ad or-

²¹ Cons. St., IV Sezione, 18/6/1891, n. 145 e n. 149 del 25/6/1891.

²² Cass. Sezione Civile di Roma 19/6/1890, n. 422.

²³ *Discorso dell'avvocato Generale Quarta pronunciato nella Assemblea Generale della Cassazione di Roma del 3 gennaio 1903*, in «Giustizia Amministrativa» (anno XIV), 1903, parte IV, pp. 1-10.

²⁴ Cons. St., V Sezione, 10/6/1910, n. 275.

dinare inchieste; l'adozione della pronuncia di nullità solo quando i segni di riconoscimento determinavano l'individuazione del singolo elettore, essendo per contro consentito al gruppo organizzato di distinguersi; l'elaborazione in definitiva di una giurisprudenza che si limitava a regolare profili formali, anche marginali rispetto all'asprezza della lotta politica; i tempi sempre più lunghi tra i fatti oggetto di ricorso e il momento della decisione, portavano a dubitare dell'efficacia del giudizio innanzi alla giurisdizione amministrativa, proprio quando l'opinione pubblica denunciava l'exasperarsi della lotta elettorale. Una giurisprudenza in fondo in grado di pronunciare l'annullamento solo nelle ipotesi di riconoscibilità del singolo elettore, fattispecie estranea alle vicende elettorali politiche, offriva ben limitate garanzie per il rispetto delle norme dettate per assicurare la libertà del voto.

In effetti l'unico periodo in cui il Consiglio di Stato tentò di adottare una linea interpretativa più coerente con le aspettative di legalità sostanziale dei ricorrenti coincise con la Presidenza Bonasi. Ma si trattò di un indirizzo giurisprudenziale che non ebbe il tempo di consolidarsi, anche se il Bonasi — autore di una monografia sulla magistratura in Italia edito nel 1884²⁵ e di due progetti di legge sull'ordinamento giudiziario profondamente innovativi, presentati nella sessione 1899-1900 e mai discussi — divenne Presidente del Consiglio di Stato il 9 novembre 1911. E per l'appunto a Giolitti, il quale aveva pronunciato il discorso ufficiale per il suo insediamento nella qualità di Presidente del Consiglio, il Bonasi ebbe a dire che la funzione del Consiglio non sarebbe mai degenerata «in servile deferenza o in mezzo di larvate sopraffazioni»²⁶.

In definitiva, il cittadino italiano e meridionale di quegli anni aveva motivi per condividere le recriminazioni e le perplessità espresse dal Salvemini sulla efficacia dei ricorsi innanzi alla Suprema Magistratura amministrativa del Regno.

Lo storico, tuttavia, oggi è in grado di osservare che quelle recriminazioni non possono costituire un addebito limitato ad una sola stagione politica di governo dello Stato post-unitario. L'insufficiente tutela della libertà elettorale del cittadino e l'inefficace repressione dei brogli contrassegnò ampiamente l'intera vicenda dell'Italia liberale.

²⁵ A. Bonasi, *La magistratura in Italia*, Bologna 1884.

²⁶ *Risposta del Presidente Bonasi all'indirizzo di saluto del Presidente del Consiglio, on. Giolitti, pronunciata nella seduta generale del 9 novembre 1911*, in «Annuario», p. 286. Il Bonasi, in quella occasione, tenne a precisare «che tanto le pubbliche Amministrazioni quanto i privati» ricorrevano al Consiglio di Stato, «per invocare la giustizia» (*ibid.*, p. 287).