



N. 12 – marzo 2023

ELEZIONI PROVINCIALI: *EXCURSUS* STORICO (1848-1993)

Al tempo dello Statuto albertino

L'articolo 74 dello Statuto albertino recitava: “Le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolati dalla legge”.

In epoca pre-unitaria, dapprima la legge 7 ottobre 1848, n. 807, indi il regio decreto 23 ottobre 1859, n. 3702, diedero seguito alla disposizione costituzionale suddividendo il territorio nazionale in più livelli amministrativi: province, circondari, mandamenti e comuni.

Dopo l'unificazione nazionale, la legge 20 marzo 1865, n. 2248, estese il sistema all'intero territorio del Regno.

Il modello organizzativo, di ispirazione francese, poneva a capo delle Province un prefetto (denominato governatore, fino al 1861) di nomina regia. Accanto ad esso la legge istituiva un Consiglio, eletto dai cittadini su base censitaria. Spettava ai consiglieri individuare, tra loro, i componenti della Deputazione provinciale, l'organo esecutivo (presieduto dal prefetto) dell'ente.

Siffatto sistema, configurante non autonomie locali bensì mere circoscrizioni amministrative periferiche controllate dal governo centrale, perdurò senza rilevanti modifiche sino all'età crispina, allorché – con legge 30 dicembre 1888, n. 5865¹ – fu creata la Giunta provinciale amministrativa², presieduta dal prefetto, al quale invece fu sottratta la presidenza della Deputazione provinciale, la quale divenne elettiva.

Fatto salvo il progressivo ampliamento dell'elettorato attivo per l'elezione dei Consigli³, l'ordinamento provinciale restò fondamentalmente invariato sino alla riforma

¹ Confluita nel Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1889 (regio decreto 10 febbraio 1889, n. 5921).

² La Giunta provinciale amministrativa era organo collegiale al quale erano attribuite funzioni di vigilanza sull'amministrazione dei Comuni ricompresi nel territorio della Provincia nonché (dal 1890) di giustizia amministrativa in sede locale. La Giunta era composta – oltreché dal prefetto – da due consiglieri di prefettura di nomina ministeriale, dall'intendente di finanza e da altri membri nominati dal Consiglio provinciale.

³ All'indomani della promulgazione della legge di unificazione amministrativa del 1865, esercitava il diritto di voto amministrativo il 3,9% della popolazione. Tale percentuale si elevò al 6,3% nel 1883, per gli effetti della riforma elettorale di Depretis; all'11,2% nel 1889, per gli effetti della riforma crispina delle autonomie locali. Significativo ampliamento della base elettorale si ebbe, infine, con il Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1915 (regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148), il quale, ai fini dell'individuazione dell'elettorato attivo, rinviava alla legge 30 giugno 1912, n. 666, la quale aveva introdotto a livello nazionale il suffragio quasi-universale maschile.

del 1928⁴, la quale abolì il Consiglio e la Deputazione provinciale, affidando l'amministrazione dell'ente a un preside – nominato con decreto reale – e a un rettorato – organo collegiale i cui membri erano nominati dal Ministro dell'interno.

La Repubblica e una nuova legge elettorale provinciale nel 1951

L'Assemblea Costituente si interrogò se rinunciare alle Province, a fronte del nuovo progetto regionalista (trasformandole in mere “circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale”)⁵.

Di diverso avviso fu l'orientamento infine prevalente: si optò per la conservazione della Provincia quale “ente autonomo”, per non urtare la sensibilità di quanti, indipendentemente dall'orientamento verso la novità delle Regioni, riconoscevano nella Provincia un irrinunciabile presidio identitario.

Come ebbe a rilevare Ruini, presidente della Commissione dei Settantacinque: “vi è infine un argomento di opportunità, del quale io personalmente sento il grande valore: se noi, per creare la Regione, distruggessimo la Provincia, susciteremmo un ambiente di malcontenti, di diffidenze, di gelosie, di urti, entro il quale non conviene che sorga la Regione. Quest'ente nuovo, che la maggioranza dell'Assemblea ha deciso di fondare, deve avere la maggior collaborazione possibile, anche di coloro che vedono nella Provincia il loro nido, la loro tradizione, il loro sentimento”⁶.

La natura rappresentativa della Provincia fu, dunque, ripristinata.

E la legge 8 marzo 1951, n. 122, dettò le norme per l'elezione dei Consigli provinciali.

Siffatta legge elettorale provinciale – la quale permise la ricostituzione democratica delle Province, che fino ad allora erano rimaste affidate alle deputazioni provvisorie nominate dai prefetti – istituiva un sistema elettorale misto ma in parte prevalente maggioritario, rimasto vigente fino alla riforma del 1960.

L'art. 1 della legge n. 122 del 1951 istituiva come organi della Provincia il Consiglio provinciale, il presidente della Giunta provinciale e una Giunta provinciale. Sia il Consiglio provinciale sia la Giunta provinciale si componevano di un numero di membri che variava proporzionalmente al numero di abitanti della Provincia stessa⁷.

Il Consiglio provinciale veniva eletto a suffragio universale e diretto, tramite la costituzione di tanti collegi uninominali quanti corrispondevano ai due terzi dei

⁴ Legge 27 dicembre 1928, n. 2962, successivamente confluita nel Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934 (regio decreto 3 marzo 1934, n. 383).

⁵ Così l'art. 107 del Progetto di Costituzione della Commissione dei 75.

⁶ Atti Parlamentari, Assemblea Costituente, 27 giugno 1947.

⁷ L'articolo 2, comma 1, della legge n. 122 del 1951 stabiliva che “il Consiglio provinciale è composto: di 45 membri nelle province con popolazione residente superiore a 1.400.000 abitanti; di 36 membri nelle province con popolazione residente superiore a 700.000 abitanti; di 30 membri nelle province con popolazione residente superiore a 300.000 abitanti; di 24 membri nelle altre province”.

L'articolo 3, comma 1, della legge n. 122 del 1951, altresì stabiliva che “la Giunta provinciale è composta del presidente, di quattro assessori effettivi e due supplenti nelle province con popolazione fino a 300.000 abitanti; del presidente, di sei assessori effettivi e due supplenti nelle province con popolazione da 300 a 1.400.000 abitanti; del presidente, di otto assessori effettivi e due supplenti nelle province con popolazione superiore a 1.400.000 abitanti”.

consiglieri provinciali da eleggere (art. 9, comma 1). Il restante terzo dei seggi veniva ripartito tramite il metodo proporzionale (art. 23).

Potevano essere eletti alla carica di consigliere provinciale esclusivamente i cittadini che fossero iscritti nelle liste elettorali di un Comune della Provincia, purché sapessero leggere e scrivere (art. 10). Ogni candidato poteva presentare la propria candidatura in un solo collegio della Provincia e la candidatura stessa doveva essere sottoscritta da almeno 50 e non più di 200 elettori iscritti nelle liste elettorali del collegio. Entro e non oltre il 26° giorno antecedente alle elezioni, il candidato doveva comunicare con quali candidati di altri collegi della provincia intendesse collegarsi (art. 15) (era inoltre ammesso il collegamento tra candidati aventi diverso contrassegno). Tale collegamento risultava utile ai fini della ripartizione proporzionale dei seggi (effettuata ai sensi dell'art. 23), come dirà più avanti.

Il sistema di ripartizione dei seggi era misto (ai sensi del combinato disposto degli artt. 21 e 23).

Innanzitutto, in ogni collegio risultava eletto il candidato che avesse ottenuto nel collegio uninominale la maggioranza dei voti validi (applicando quindi il sistema maggioritario, disciplinato dall'art. 21).

I candidati non proclamati eletti in questa prima fase accedevano ad una ulteriore fase di ripartizione dei seggi: il restante terzo dei seggi, infatti, veniva suddiviso tramite il metodo proporzionale, con il sistema del quoziente naturale e dei resti più alti⁸, tra i gruppi di candidati collegati, sulla base della cifra elettorale di ogni singolo gruppo di candidati (data dal totale dei voti validi ottenuti dai candidati del gruppo non proclamati eletti ai sensi dell'art. 21).

All'interno del gruppo stesso, i seggi venivano ripartiti in base alla cifra elettorale individuale relativa (ossia il rapporto percentuale tra il numero dei voti validi ottenuto dal candidato ed il numero dei votanti nel collegio). In caso di parità della cifra individuale, veniva eletto il candidato più anziano per età.

Diversamente, di secondo grado era l'elezione del presidente della Giunta provinciale e degli assessori provinciali, i quali venivano eletti dai consiglieri provinciali.

La riforma del 1960

Con la legge 10 settembre 1960, n. 962, si introdusse un sistema elettorale più vicino al proporzionale puro, prevedendo che in ogni Provincia fossero costituiti un numero di collegi pari a quello dei consiglieri provinciali da eleggere (art. 9).

⁸ Il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti veniva delineato dall'art. 23, commi 4-5, della legge n. 122 del 1951: "L'assegnazione del terzo dei seggi di consigliere provinciale che rimane da coprire si fa nel modo seguente: si divide il totale dei voti validi, riportati da tutti i gruppi di candidati collegatisi tra loro, per il numero dei consiglieri da eleggere, ottenendo così il quoziente elettorale; si attribuiscono quindi ad ogni gruppo di candidati tanti posti quante volte il quoziente elettorale risulti contenuto nella cifra elettorale di ciascun gruppo. I seggi eventualmente restanti verranno successivamente attribuiti ai gruppi di candidati per i quali le divisioni abbiano dato i maggiori resti, e, in caso di parità dei resti, a quel gruppo che abbia avuto la più alta cifra elettorale".

Tra le novità introdotte⁹, la novella normativa abrogava alcuni commi dell'art. 21 della legge n. 122 del 1951, i quali normavano, come precedentemente illustrato, il sistema elettorale misto, e modificava profondamente l'art. 23 della medesima legge.

Quest'ultimo, nel testo riformato, attribuiva i seggi ai gruppi di candidati collegati secondo il sistema del quoziente corretto.

Secondo tale meccanismo, il totale dei voti validi, riportati da tutti i gruppi di candidati, era diviso per il numero dei consiglieri da eleggere "più due", in modo da ottenere il quoziente elettorale. Ottenuto così il "quoziente corretto", si assegnavano a ogni gruppo di candidati tanti seggi quante volte il quoziente elettorale risultava contenuto nella cifra elettorale.

Qualora, poi, il numero dei seggi da attribuire nel complesso ai gruppi superasse quello dei seggi assegnati alla Provincia, le operazioni si ripetevano con un diverso quoziente, ottenuto riducendo di un'unità il divisore. I seggi eventualmente restanti erano, poi, redistribuiti secondo il criterio dei più alti resti, che permetteva di distribuire i seggi tra i partiti che avessero il maggior resto e, in caso di parità dei resti, a quel gruppo che avesse ottenuto la più alta cifra elettorale.

Inoltre, se a un gruppo fossero spettati più seggi di quanti fossero i suoi componenti, esauriti tutti i candidati del gruppo, si procedeva a un nuovo riparto dei seggi nei riguardi di tutti i restanti gruppi sulla base di un nuovo quoziente corretto, ottenuto tenendo conto dei seggi rimasti da assegnare.

Terminata l'attribuzione dei seggi tra i vari gruppi, erano proclamati eletti, in corrispondenza ai seggi attribuiti a ogni gruppo, i candidati del gruppo stesso, secondo la graduatoria decrescente delle loro cifre individuali. In caso di parità di tale cifre, veniva eletto prima il più anziano di età.

Sulla legge n. 122 del 1951, rivisitata dalla legge n. 962 del 1960, nuovamente intervenne la legge 23 aprile 1981, n. 154, abrogando l'art. 10, che dettava i criteri minimi di alfabetizzazione per i candidati, e l'art. 11, che stabiliva l'incompatibilità tra la carica di consigliere provinciale e quella di sindaco o assessore di un Comune della Provincia.

Il sistema elettorale provinciale, così delineato, rimase in vigore fino al 1993, quando fu approvata la legge 25 marzo 1993, n. 81, la quale introdusse l'elezione a suffragio universale e diretto del presidente della Provincia contestuale all'elezione del Consiglio provinciale, per quest'ultima segnando il passaggio dal metodo proporzionale ad altro, connotato da un *mix* di riparto proporzionale dei seggi e collegi uninominali (come esposto nella Nota breve [n. 8](#), *In tema di elezioni provinciali*, cui si rinvia).

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

⁹ La legge del 1960 espunse numerose disposizioni dalla legge n. 122 del 1951, in particolare l'art. 15, che disciplinava i collegamenti tra i gruppi, e l'art. 16, che normava le procedure per l'esclusione delle pluri-candidature e la verifica delle dichiarazioni di collegamento tra i gruppi.