



**HAL**  
open science

# La politicizzazione delle liste elettorali e delle migrazioni nell'Italia del secondo dopoguerra

Lucie Bargel

► **To cite this version:**

Lucie Bargel. La politicizzazione delle liste elettorali e delle migrazioni nell'Italia del secondo dopoguerra. Meridiana, 2024, 109, pp.217-244. hal-04764758

**HAL Id: hal-04764758**

**<https://hal.science/hal-04764758v1>**

Submitted on 4 Nov 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

**Dove votare?**  
**La politicizzazione delle liste elettorali e delle migrazioni**  
**nell'Italia del secondo dopoguerra**

Where to Vote? The Politicization of Electoral Rolls and Migrations in post-WW2 Italy.  
The making of electoral rolls is a crucial political and democratic question: it depends on incisive and competing conceptions of the demos, and these electoral rolls are always susceptible of being politicized. This happened in post-WW2 Italy, when democratic institutions were stabilizing, political competition between the DC and PCI was intensifying, especially at the local level, and internal and international migrations rose again. This politization ended with a coincidence rule between local residency and exercise of one's voting rights that still prevails today. It also legally consecrated the idea that emigrants remain political members of their local community of origin.

Elections – Migrations – Political parties – Frauds

Elezioni – Migrazioni – Partiti politici - Brogli

Lucie Bargel è professoressa di sociologia politica all'Université Côte d'Azur di Nizza, membra dell'Institut universitaire de France. Dal 2021 al 2023 è stata ricercatrice residente dell'École française de Rome. Si occupa delle relazioni tra mobilità e istituzioni politiche, in una prospettiva storica e comparata tra Francia e Italia: della frontiera italo-francese: *Dans l'écheveau de la frontière. Alignements et désalignements des attachements politiques dans la Roya (19<sup>e</sup>-21<sup>e</sup>)*, Karthala, 2023 ; e della mobilità degli elettori in Francia: *Les "originaires" en politique. Migration, attachement local et mobilisation électorale de montagnards*, in «Politix», 113, 2016, pp. 171-199.

**Dove votare?**  
**La politicizzazione delle liste elettorali e delle migrazioni**  
**nell'Italia del secondo dopoguerra<sup>1</sup>**

Le liste elettorali sono un *non argomento* nello studio delle elezioni all'interno delle scienze sociali italiane contemporanee. Sono considerate come una pura tecnicità organizzativa anche dal diritto pubblico: quando le citano, i manuali di diritto elettorale le escludono dal loro focus perché non “hanno suscitato interventi giurisprudenziali”<sup>2</sup>. In effetti, poiché sono direttamente estratte dai registri della popolazione stabile di ogni Comune, sembrano lasciare poco spazio a errori, manipolazioni o usi impropri.

Eppure, le liste elettorali sono politiche, nel doppio senso del termine: innanzitutto, rinviano alla concezione della democrazia; inoltre, la loro compilazione è determinata dalla competizione politica e partitica. Questo articolo dimostra che i processi di compilazione delle liste elettorali rimandano direttamente alle concezioni della comunità politica, del *demos*, e sottolinea come, adottando una prospettiva locale e storica, ne otterremmo una migliore comprensione. A tal fine, studieremo un momento storico specifico, il secondo dopoguerra, in cui la questione dell'elaborazione delle liste elettorali fu fortemente politicizzata, e in cui si arrivò a soluzioni e compromessi tutt'ora in vigore. Il focus è in particolare sull'inclusione nelle liste elettorali delle persone mobili, e quindi sul loro accesso al voto. Almeno dal secondo dopoguerra, in Italia, voto e mobilità sono interconnessi: l'inclusione o esclusione nell'elettorato locale delle persone emigrate, di arrivo recente o senza fissa dimora rinvia a concezioni della comunità politica locale e delle modalità di appartenenza a essa. Sebbene lo studio del voto degli emigrati sia recente, e legato al cambio di legislazione dell'inizio degli anni 2000, questo articolo adotta una prospettiva storica e locale sul fenomeno. Viene posto l'interesse sulle modalità in cui la mobilità, interna ed internazionale, dei cittadini è stata accolta dalle istituzioni rappresentative italiane.

### **Consolidamento del suffragio universale negli anni 1950-1960**

L'epoca dello statuto albertino e l'età liberale sono considerate i periodi fondanti l'ordine democratico italiano odierno: risalgono ad allora le scelte politiche fondamentali in materia di suffragio, di sistema elettorale<sup>3</sup>, di ricorsi elettorali<sup>4</sup> e liste elettorali<sup>5</sup>. Oggi, tali istituzioni sono

---

<sup>1</sup> Una prima versione di questo articolo è stata presentata al convegno “Il PCI e le migrazioni nell'Italia repubblicana” organizzato dal CNR-ISmed a Salerno il 22 maggio 2023. Ringrazio gli organizzatori e i partecipanti per le discussioni, in particolare Patrizia Audenino e Stefano Gallo. L'articolo si inserisce in un progetto più ampio di analisi comparata delle relazioni tra mobilità e partecipazione politica in Francia e in Italia, sostenuto dall'Institut universitaire de France e dall'Ecole française de Rome. Ringrazio infine il personale dell'Archivio centrale dello stato e della Fondazione Gramsci, Tiziano Biga per la correzione linguistica ed Enrico Gargiulo.

<sup>2</sup> O. Morcavallo, *I ricorsi elettorali*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2002, p. 8. Cfr. anche G. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 2014, p. 338.

<sup>3</sup> M. S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Laterza, Roma, 1995.

<sup>4</sup> L. Martone, *Le elezioni e i brogli. Sui ricorsi al Consiglio di Stato in età liberale*, in «Meridiana», 4, 1988, pp. 73-90.

<sup>5</sup> R. Romanelli, *Le regole del gioco. Note sull'impianto del sistema elettorale in Italia (1848-1895)*, in «Quaderni storici», XXIII, 3, 1988, pp. 685-725.

sostanzialmente le stesse. Sussiste, tuttavia, una notevole differenza: il suffragio universale. Le liste elettorali, intese come platea elettorale, sono direttamente interessate dall'allargamento del suffragio: da elenco dei notabili eleggibili<sup>6</sup> a elenco degli uomini adulti. Le istituzioni democratiche funzionano con il suffragio universale maschile per meno di dieci anni (1913-1921); in questo periodo, inoltre, la competizione politica non è polarizzata tra due blocchi partitici di peso elettorale comparabile.

È nel secondo dopoguerra che le istituzioni rappresentative italiane cominciano a operare in un contesto competitivo. Si può considerare come il vero momento di stabilizzazione del suffragio universale, ormai non solo maschile. L'intensificazione della competizione politica accresce la codificazione elettorale. Il sistema elettorale gioca un ruolo di primo piano nei dibattiti politici: le discussioni vertono sul voto obbligatorio e sulle diverse concezioni del sistema proporzionale. Basti pensare alla contestazione alla "legge truffa" nel 1953, "una delle più accese battaglie politiche dell'Italia repubblicana"<sup>7</sup>.

L'organizzazione materiale delle elezioni, e in particolare la costituzione delle liste elettorali, è invece relativamente assente dei primi dibattiti politici. Le leggi del dopoguerra riprendono quelle della fine dell'età liberale. Tuttavia, gradualmente, vengono messe in discussione le modalità di organizzazione delle elezioni (liste elettorali, propaganda elettorale, agevolazioni di viaggio, voto degli Italiani all'estero, eccetera) portando a una loro politicizzazione. Negli anni 1950-60, sono oggetto di conflitto politico e, progressivamente, vengono regolate dal diritto. Tale processo riguarda ciò che ci interesserà principalmente: la definizione del corpo elettorale. Contrariamente a quanto sostenuto all'inizio dell'articolo, il *Novissimo digesto* del 1957 dedica una parte della sua voce "Contenzioso elettorale" ai "Ricorsi giudiziari per la regolare formazione delle liste elettorali".

### **Elettori residenti: la fine della facoltà d'opzione (1966)**

In questo contesto di stabilizzazione delle istituzioni democratiche, studieremo gli usi politici della facoltà d'opzione, anche chiamata foro preferenziale, ossia la possibilità di essere iscritti nelle liste elettorali e di votare in un Comune diverso dal Comune di residenza.

L'iscrizione nelle liste elettorali può essere automatica o volontaria. Lo Statuto sardo del 1848 prevede una situazione mista: la formazione delle liste elettorali è un processo "al quale contribuiscono, in misura che solo la prassi può definire, sia gli elettori con le loro domande e ricorsi, sia le autorità con le loro inclusioni e cancellazioni d'ufficio"<sup>8</sup>.

Le liste elettorali vengono compilate a livello comunale. L'elettorato politico deve essere esercitato nel Comune del domicilio politico, unico e presunto come domicilio civile. L'elettorato amministrativo dipende invece dal pagamento di imposte comunali: il cittadino è elettore in ogni Comune di cui è contribuente, e come tale, interessato alle decisioni locali. Il voto locale può quindi essere multiplo<sup>9</sup>.

Le riforme elettorali del 1912 e 1913 stabiliscono la necessità per gli elettori di essere iscritti nel registro della popolazione stabilmente residente nel Comune (istituito nel 1864) e di votare

<sup>6</sup> R. Romanelli, *La nazionalizzazione della periferia*, «Meridiana», 4, 1988, pp. 13-24.

<sup>7</sup> M. S. Piretti, *La legge truffa*, Il Mulino, Bologna, 2003.

<sup>8</sup> Romanelli, *Le regole del gioco*, cit., p. 693.

<sup>9</sup> S. Furlani, "Domicilio elettorale", in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino, 1960, pp. 185-186.

in questa sede: “Gli elettori (...) possono esercitare il loro diritto solamente nel Comune dove hanno la residenza” (art. 13 della legge Giolitti). Questa decisione consacra l’uguaglianza di fronte al voto (“un uomo, un voto”): l’unicità del luogo di voto, e quindi del voto, non è più messa in discussione dopo questa data.

La possibilità di votare in un altro Comune rispetto al Comune di residenza, invece, è reintrodotta dalla legge elettorale politica del 1919 (art. 12): un elettore può chiedere di essere iscritto nel Comune “dove ha la sede principale dei propri affari od interessi”, “pur non avendovi la residenza”. Può anche restare nelle liste elettorali di un Comune che ha lasciato per un altro, avendovi trasferito la residenza. Le ragioni di questa decisione sarebbero da approfondire. Ciò che ci interessa sono gli usi di questa disposizione nel secondo dopoguerra. La facoltà d’opzione è inclusa nei primi decreti che organizzano la compilazione delle nuove liste elettorali: un decreto del 12 aprile 1945 ripristina l’articolo 12 della legge del 1919.

La legge del 1947 istituisce liste elettorali uniche per le elezioni nazionali (“politiche”), provinciali e comunali (“amministrative”) e qualsiasi tipo di consultazione popolare. La facoltà d’opzione è inclusa in questa nuova legge (art. 10) ed anche ampliata poiché è ormai possibile scegliere di votare non solo nel Comune dove si ha la sede dei propri affari ed interessi, ma anche nel Comune di nascita, oltre alla possibilità di rimanere iscritto nelle liste elettorali del Comune della precedente residenza.

L’abrogazione di questo articolo 10 dalla legge del 22 gennaio 1966 istituisce la norma attuale di perfetta corrispondenza tra Comune di residenza e Comune di iscrizione nelle liste elettorali. Per capire il motivo per cui, a metà anni ‘60, questa abrogazione è sostenuta dai governi di coalizione DC- PSI - PSDI - PRI (Governi Moro I e Moro II), senza opposizione frontale del PCI, occorre tornare sulle modalità in cui era stata usata dalla fine della guerra, nel contesto di stabilizzazione delle istituzioni rappresentative italiane.

### **Una prospettiva costruttivista sulle frodi elettorali**

Una prima ragione per l’eliminazione della facoltà d’opzione fu il suo scarso uso. Secondo il Ministero dell’Interno, in data 1° maggio 1964, le iscrizioni nelle liste elettorali per opzione rappresentavano appena lo 0,48 % del corpo elettorale. Su un totale di 34 milioni e 478126 elettori iscritti, quelli per opzione erano 164769, di cui 80213 avevano chiesto di rimanere iscritti nelle liste del Comune dal quale avevano trasferito la residenza e 84556 iscritti nelle liste del Comune di nascita o della sede degli affari e interessi<sup>10</sup>.

Nelle discussioni alla Camera, emerge un altro motivo: la facoltà d’opzione creerebbe possibilità di frodi elettorali, permettendo agli elettori di cambiare la loro iscrizione nelle liste elettorali in base alle date delle elezioni comunali (che non si tengono nello stesso anno in tutti i Comuni), così da poter votare due volte per le elezioni comunali in due luoghi diversi. Così parlava il ministro dell’Interno DC Paolo Emilio Taviani:

“Il principio del diritto di opzione, in sé, non ha nulla di illegale o di abnorme. Anzi, è in fondo un diritto del cittadino (...) quello di poter scegliere, insieme con la residenza ai

---

<sup>10</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, IV Legislatura, Discussioni, Sedute dei 1, 5 e 6 ottobre 1965.

fini generali, anagrafici, anche una particolare residenza elettorale, in luogo diverso da quello in cui si ha la residenza anagrafica.

Senonché si sono rivelati degli inconvenienti: sarebbe inutile negarlo. In alcuni settori si è parlato di *clerici vagantes*<sup>11</sup> (mi sembrerebbe più opportuno parlare, semmai, di democristiani *vagantes*); in altri settori si è parlato di comunisti *vagantes*. Sia vero o no, sta di fatto che in alcuni piccoli e medi Comuni dell'Emilia e di altre regioni (il fenomeno non è per altro così grandioso come si ritiene) i risultati delle elezioni amministrative si trovano alterati per effetto delle opzioni. (...) Per eliminare l'inconveniente non vi è che la soluzione proposta nel disegno di legge governativo, intesa ad identificare le liste elettorali con le liste anagrafiche."<sup>12</sup>

Torneremo nell'articolo sui diversi punti presenti in questo estratto dei dibattiti alla Camera: le accuse incrociate tra Democristiani e Comunisti, la prevalenza del ricorso all'opzione in Emilia e più in generale nelle zone "rosse", e nei piccoli Comuni. Si noti anche che l'ampiezza attribuita al fenomeno dipende dalla prossimità all'apparato amministrativo incaricato di organizzare le elezioni: in quanto ministro dell'Interno, P. Taviani è responsabile del buon svolgimento delle elezioni e tende quindi a minimizzare il fenomeno, mentre altri dipingono situazioni molto più allarmanti, come vedremo.

Questo punto illustra la prospettiva di analisi delle frodi che verrà adottata in questo studio. Non si tratterà della presenza o meno, e dell'ampiezza delle frodi, ma proporrò un'analisi costruttivista delle accuse di frode, in quanto fatti sociali e politici. Com'è stato dimostrato in altri contesti<sup>13</sup>, queste accuse di frodi riguardano situazioni locali in cui, innanzitutto, la competizione politica è intensa, le elezioni vengono vinte con pochi voti di scarto e, in secondo luogo, il potere locale è amministrato dagli avversari politici (in questo caso, il PCI) del campo che detiene il potere politico e amministrativo nazionale (la DC). L'intensificazione della competizione politica è essenziale per capire queste accuse di frodi.

Si rinvia anche alle relazioni tra istituzioni politiche nazionali e locali. Da parte dell'autorità centrale che organizza le elezioni, nella fattispecie il Ministero dell'Interno, è comune che si manifesti una diffidenza verso le autorità locali, quanto più periferiche e/o governate dagli avversari politici<sup>14</sup>. Già dal 1848, "erano le autorità comunali che più apparivano responsabili d'una degenerazione "partitica" delle istituzioni"<sup>15</sup>. Si succedono quindi diverse misure legislative per sottrarre, o almeno limitare, il controllo delle operazioni elettorali dalle autorità comunali. Nel 1909, Giolitti presenta un disegno di legge per "assicurare la sincerità delle elezioni" che prevedeva che la presidenza del seggio non venisse più affidata ai sindaci e consiglieri comunali ma a un magistrato o un notaio<sup>16</sup>.

Dal punto di vista delle scienze sociali, le relazioni politiche si comprendono appieno considerando la molteplicità dei contesti locali, la "micropolitica", senza presupporre

<sup>11</sup> Nome dato nel Medioevo a studenti che si spostavano da un'Università all'altra in Europa.

<sup>12</sup> *Sedute dei 1, 5 e 6 ottobre 1965*, cit.

<sup>13</sup> N. Dompnier, *La mesure des fraudes électorales*, in «Histoire & mesure», XXII, 1, 2007, pp. 123-144.

<sup>14</sup> Accuse di questo tipo si incontrano nella Francia degli anni 1970 contro i Comuni "rossi" della periferia di Parigi, in un contesto di dominanza duratura della destra a livello governativo. N. Dompnier, *Les machines à voter à l'essai*, in «Genèses», 49, 2002, p. 69-88.

<sup>15</sup> Romanelli, *Le regole del gioco*, cit., p. 696.

<sup>16</sup> Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, cit., p. 153.

l'uniformizzazione prodotta dallo Stato centrale e le sue leggi<sup>17</sup>. Tanto più che, come vedremo, nel caso dell'iscrizione nelle liste elettorali, è lo Stato centrale stesso a consacrare la prevalenza dell'appartenenza locale. Considerare i contesti locali in tutta la loro diversità non significa contrapporli a uno Stato centrale distaccato da conflitti sociali e politici: "lo Stato" costituisce, in realtà, una pluralità di attori politici, tutti direttamente interessati dal risultato delle elezioni. Attraverso il caso del diritto d'opzione, capiremo le concezioni dell'appartenenza alle comunità politiche locali che sanciscono l'accesso al diritto di voto. Analizzeremo in particolare i modi in cui la mobilità, nazionale e internazionale, turba queste appartenenze politiche locali. La prima parte dell'articolo mostrerà come l'organizzazione delle elezioni in generale, e la compilazione delle liste elettorali in particolare, si politicizzano fortemente nel secondo dopoguerra, per via del forte impegno del PCI nelle istituzioni politiche locali. Vedremo, in una seconda parte, come l'inclusione e l'esclusione nelle liste elettorali di persone mobili (operai trasferiti nei centri industriali, religiose, senza tetto) è oggetto di contestazioni e accuse reciproche tra PCI e Ministero dell'Interno. Per finire, approfondiremo la consacrazione dell'appartenenza locale e la possibilità di mantenerla anche per chi emigra, che la fine della facoltà d'opzione sancisce.

Per il presente studio, ho consultato gli archivi della Camera dei deputati (online), del Ministero dell'Interno (all'Archivio centrale dello Stato) e del PCI (alla Fondazione Gramsci). Più specificamente, utilizzerò documenti tratti dell'archivio del gabinetto del Ministero dell'Interno dal 1950 al 1970 (ACS); dei fondi di archivio della sezione Enti locali e della Commissione elettorale, diventata Ufficio elettorale, del PCI dal 1950 al 1970 e di alcune federazioni locali (Bologna, Rimini) (FG).

## 1. La politicizzazione della compilazione delle liste elettorali

Alla fine della Seconda guerra mondiale, il campo politico italiano si organizza intorno alla competizione tra Democrazia cristiana e Partito Comunista. Avendo perso le elezioni politiche del 1948, il PCI s'impegna a livello locale e in particolare nelle municipalità vinte nel 1946<sup>18</sup>. A partire degli anni 1950, il progresso elettorale del PCI va di pari passo con lo sviluppo di una subcultura "rossa" sostenuta da militanti, elettori e numerose strutture locali (il partito, il sindacato, la casa del popolo...) <sup>19</sup>. Dal canto suo, la Democrazia cristiana sviluppa una subcultura "bianca" a livello locale nel Nord-Est del paese, mentre occupa il potere politico a livello nazionale.

L'organizzazione delle elezioni diventa, nel corso degli anni '50, uno dei temi attorno a cui si esprime questa opposizione partitica. A Roma, nel 1956, viene creato un servizio elettorale ispettivo permanente dal Ministero dell'Interno. Il PCI, per contro, accusa il ministero di favorire il governo in carica e moltiplica le denunce pubbliche dei "brogli elettorali" del partito

---

<sup>17</sup> Romanelli, *Le regole del gioco, cit.*; A. Mastropaolo e R. Sciarrone, *Alla ricerca della micropolitica*, in «Meridiana», 70, 2011, pp. 9-16.

<sup>18</sup> R. Forlenza, *Le elezioni amministrative della prima Repubblica. Politica e propaganda locale nell'Italia del secondo dopoguerra*, Donzelli, Roma, 2008.

<sup>19</sup> *Il comportamento elettorale in Italia*, a cura di G. Galli, Il Mulino, Bologna, 1968; C. Trigilia, *Le subculture politiche territoriali*, Fondazione Feltrinelli, Milano, 1981.

democristiano. In questo contesto politico, nelle zone “rosse” della Toscana e dell’Emilia-Romagna l’opposizione nazionale/locale si sovrappone all’opposizione partitica DC/PCI.

### 1.1. Il PCI nelle commissioni per le liste elettorali

Le commissioni elettorali sono uno dei luoghi in cui si esprime questa doppia opposizione: esse riuniscono amministratori locali e rappresentanti del Ministero dell’Interno. Alla fine dell’800, i Consigli comunali vengono accusati di frodi nel compiere il loro compito di compilazione delle liste degli elettori<sup>20</sup>. In questo contesto si iscrive la riforma del 1894, che affida alle Commissioni municipali (e non più alle Giunte e ai Consigli comunali) la compilazione delle liste, le quali devono comunque essere convalidate dalle Commissioni provinciali<sup>21</sup>. “In sostanza, la legge del ‘94 completava la sottrazione dell’intero processo ai rappresentanti locali”<sup>22</sup>.

Nel secondo dopoguerra, l’avversario politico di cui il potere nazionale teme l’influenza nei Consigli comunali non è più il conservatorismo cattolico, ma il Comunismo. Persiste l’esistenza di due commissioni per compilare e rivedere le liste elettorali ormai comuni ai diversi tipi di elezioni. La Commissione comunale (CEC) inizia la revisione annuale<sup>23</sup> non oltre il 15 dicembre, mentre la Commissione mandamentale (CEM) la chiude il 31 marzo. La Commissione comunale individua le persone da iscrivere e da cancellare, e le domande di iscrizione da respingere. La CEC è eletta nel proprio seno dal Consiglio comunale ogni due anni ed è presieduta dal sindaco<sup>24</sup>. Sarà quindi del colore politico della maggioranza comunale. Ma la CEM è decisionale: esamina le liste compilate dalla CEC, i ricorsi contro di esse, e procede anche a iscrizioni e cancellazioni autonome. È nominata dal presidente della Corte d’appello per due anni. Costituita in ogni Comune capoluogo di mandamento giudiziario, è presieduta dal presidente del Tribunale e composta da quattro membri: uno scelto dal prefetto e tre dal Consiglio provinciale fra gli elettori.

Le commissioni elettorali sono dunque organi misti, in cui dibattono rappresentanti dei Consigli comunali e provinciali e del Ministero dell’Interno. Sebbene la presenza della minoranza politica locale sia prevista per legge in entrambe le commissioni, i rappresentanti del PCI ne contestano l’applicazione effettiva. Così, il Senatore Umberto Terracini, fondatore del partito, firmatario della Costituzione e responsabile della sezione Enti locali del partito, interroga il governo:

“Perché mai nella provincia di Cosenza, - ne cito una a caso - dove la maggioranza centrista del Consiglio provinciale ha rifiutato di eleggere nella Commissione elettorale mandamentale la rappresentanza dell’opposizione di sinistra, quel Prefetto ha ratificato l’elezione, mentre a Bologna il Prefetto ha cassato la analoga opposta delibera?”<sup>25</sup>

<sup>20</sup> Romanelli, *Le regole del gioco*, cit.

<sup>21</sup> Legge dal 11 luglio 1894 n. 289.

<sup>22</sup> Romanelli, *Le regole del gioco*, cit., p. 698.

<sup>23</sup> Diventa semestrale nel 1966.

<sup>24</sup> Legge del 7 ottobre 1957, n. 1058. La Commissione comunale conta tra 4 e 8 membri (e altrettanto supplenti) secondo il numero dei membri del Consiglio comunale.

<sup>25</sup> Stato di previsione della spesa del Ministero dell’interno per l’esercizio finanziario dal 1° luglio 1955 al 30 giugno 1956. *Gazzetta Ufficiale*, discussione del 25 ottobre 1955.



Questo esempio illustra tanto la parzialità delle azioni dei Prefetti quanto la mobilitazione del PCI sulle questioni relative all'organizzazione delle elezioni. Se le liste degli elettori e delle elettrici diventano un oggetto di lotta per il PCI, è anche perché, in questo ambito, il suo ruolo, in quanto partito presente nelle istituzioni locali, è previsto e garantito dalla legge. Per quanto riguarda altri aspetti della politica locale, come la data delle elezioni o lo scioglimento di un Consiglio comunale e la nomina di un commissario straordinario, il ruolo decisionale del Prefetto è pieno e completo. Le Commissioni per le liste elettorali garantiscono invece una forma di pluralità politica che induce la loro politicizzazione.

### 1.2. “Il governo contro il suffragio universale”. La campagna del PCI contro le ordinanze del governo Scelba per la revisione delle liste elettorali (1954-56)

Un episodio importante di questo processo di politicizzazione delle liste elettorali si verifica nel 1955, quando il Partito comunista avvia una campagna nazionale di mobilitazione contro le cancellazioni dalle liste elettorali in occasione di una loro revisione straordinaria. La discussione politicizza l'accesso al diritto di voto e il governo democristiano viene accusato di voler escludere le classi popolari. Infatti, la campagna del PCI non prende di mira la legge del 1947 di per sé, ma le circolari emesse tra agosto 1954 e febbraio 1955 dal Presidente del Consiglio Mario Scelba per la cancellazione degli elettori e delle elettrici con precedenti penali, in virtù dell'articolo 2 della legge del 1947, che finora non era stato applicato con rigore.

Immediatamente dopo, alla fine del mese di giugno 1955, la sezione Enti locali del PCI mobilita le strutture del partito per ottenere le reinscrizioni nelle liste elettorali, chiede sussidi straordinari per le federazioni che devono compiere questo lavoro (“ricercare i cancellati, raccogliere i documenti, seguire le pratiche”<sup>26</sup>) prima della scadenza del termine per la revisione delle liste. Viene stimato che le federazioni con le maggiori difficoltà organizzative sono anche quelle più interessate dalla cancellazione di elettori; furono più di 50 000 in Puglia per esempio. In un primo tempo, l'obiettivo è di ottenere la riammissione nelle liste elettorali a mezzo di amnistia o riabilitazione. Nel febbraio 1956, la Corte di cassazione decide che chi è stato condannato con la condizionale e ha trascorso “con rettitudine” i cinque anni della condizionale ha diritto a rimanere iscritto nelle liste elettorali. Il merito di questa decisione appartiene al PCI, rivendica il sindaco di Bologna Giuseppe Dozza davanti al Comitato federale:

“Noi abbiamo fatto una lotta lunga, questa lotta è arrivata alla vittoria, se noi non avessimo fatto questa lotta la cancellazione sarebbe avvenuta e la cosa sarebbe rimasta così. Il fatto che votino o meno questi cittadini può essere decisivo in molte elezioni di Comuni, perché si tratta di centinaia di migliaia di voti. A Napoli si tratta di un numero enorme, e forse anche molti che votano per i monarchici, ma molti anche per noi. Ora bisogna farlo rispettare, far reinscrivere i cancellati... Ad ogni modo per quel che riguarda Bologna noi non dovremmo rifare quello che era fatto perché non era ancora stato cancellato nessuno...”<sup>27</sup>

<sup>26</sup> FG, PCI 1955, Sezioni di lavoro, Sezione Enti locali. 27 giugno 1955, lettera della sezione Enti locali (Umberto Terracini) alla Segreteria del PCI.

<sup>27</sup> FG, PCI 1956, Provincie e Regioni, Bologna. Comitato federale del 4 febbraio 1956.

Come si vede, la resistenza alle istruzioni governative dipende dal rapporto di forza politico a livello locale, che si riflette nella composizione delle commissioni elettorali.

La campagna nazionale del PCI è stata portata avanti anche in Parlamento, contribuendo alla politicizzazione della questione. Il responsabile della sezione Enti locali del PCI, Umberto Terracini, interviene al Senato nella discussione sulla dotazione finanziaria del Ministero dell'Interno<sup>28</sup>. Egli insiste: “questa delle cancellazioni degli elettori dalle liste è questione d'ordine politico e non giuridico”. Compara Scelba a Crispi (“il babau della reazione”) che nel 1895 fece cancellare 800 mila elettori delle liste. Nel 1955, questa “operazione chirurgica, mutilatrice del corpo elettorale della Repubblica Italiana”, avrebbe riguardato più di un milione di cancellati; di cui l'80% appartenente “alle masse lavoratrici”, in particolare al mondo agricolo e al Sud della penisola. La sua analisi è chiara:

“si tratta di un attentato dell'esecutivo contro la sovranità popolare offesa nella sua prima sorgente: il voto. (...) Ma a quale scopo il governo, tramite il Ministero dell'Interno, conduce quest'opera di esautorazione e avvilito delle Commissioni elettorali? Allo scopo di restringere l'elettorato, e cioè di sopprimere di fatto il suffragio universale, affinché le posizioni politiche che dal suo instaurarsi sono state irrimediabilmente indebolite possano restaurarsi, affinché i ceti sociali e i gruppi d'interessi che possono dominare solo in grazia del suffragio ristretto, abbiano modo di riconsolidarsi”<sup>29</sup>.

Come si percepisce in questo estratto del suo lungo intervento in Senato, il senatore comunista contesta ampiamente l'azione del Ministero dell'Interno in materia elettorale. Compare infatti nella dotazione finanziaria del Viminale un servizio elettorale in seno alla direzione generale degli affari civili. “La sopravvivenza presso il Ministero degli interni di una divisione dei Servizi elettorali attesta che nel campo del suffragio popolare la Repubblica non ha fatto alcun passo innanzi al confronto della monarchia, né lo Stato democratico in confronto al vecchio Stato liberale moderato”. Terracini difende invece una democrazia che lasci il compito di organizzare le elezioni e di compilare le liste a commissioni elettorali composte da cittadini e designate da istituzioni elette.

Dopo questo episodio del 1954-56, la questione dell'inclusione e dell'esclusione nelle liste elettorali è ormai ben manifesta come questione politica: è uno strumento della competizione partitica strutturata intorno all'opposizione PCI-DC, ma anche periferia-centro. In particolare, il PCI difende la sfera locale come una realtà in cui esercitare una certa autonomia politica.

## 2. L'inclusione e l'esclusione dei cittadini mobili nella comunità politica

La facoltà d'opzione acquisisce una particolare rilevanza in questo contesto in cui la competizione partitica accresce le tensioni tra istituzioni nazionali e locali. Questa misura produce effetti sui risultati politici soltanto per le elezioni locali: in primo luogo perché il fatto che un voto sia conteggiato in un'area piuttosto che in un'altra fa la differenza per la

<sup>28</sup> Discussione del 25 ottobre 1955, *Gazzetta Ufficiale*, cit.

<sup>29</sup> *Ibid.*

determinazione delle maggioranze politiche locali. Secondo, perché le elezioni locali sono temporalmente sfasate tra loro: ciò riapre alla possibilità del voto multiplo. Dato che le liste elettorali venivano aggiornate una volta all'anno, si poteva, legalmente, cambiare lista elettorale ed essere elettore o elettrici in due elezioni comunali indette in periodi diversi.

Il tema degli abusi legati al diritto di opzione era richiamato soprattutto dai parlamentari DC e dal Ministero dell'Interno, che accusavano il Partito comunista di spostare abusivamente i "suoi" elettori, ma adoperavano manovre analoghe. In questa seconda parte dell'articolo, vedremo soprattutto le opzioni dal punto di vista del Ministero dell'Interno per come emergono dai suoi archivi; negli archivi del PCI consultati, non si è trovata traccia di spostamento volontario di elettori, il che non vuol dire che non sia esistito. Di nuovo, non è di interesse conoscere chi ha "frodato", ma analizzare gli usi politici dei diversi dispositivi legali che permettono di includere ed escludere cittadini del corpo elettorale locale. Questi riguardano cittadini mobili, che siano operai trasferiti nei centri industriali in sviluppo, religiose, militari, senza tetto ecc. La mobilità rende la loro appartenenza all'elettorato locale incerta e quindi manipolabile da chi cerca di trarne profitto nella competizione elettorale.

## 2.1. "Elettori ballerini" nelle regioni rosse

Quando viene dibattuta in Parlamento nel 1965, l'eliminazione della facoltà d'opzione è sostenuta da varie giustificazioni: il suo scarso uso, la sua obsolescenza, eccetera. Nella discussione tra i parlamentari, gli abusi a livello politico consentiti da questa disposizione occupano il primo posto: in particolare, le denunce da parte di parlamentari DC di brogli in Comuni situati prevalentemente in quell'area del centro Italia diventata la cosiddetta "zona rossa". L'Emilia, la Toscana e soprattutto la Romagna, con le provincie di Modena, Ravenna, Rimini<sup>30</sup>, occupano il primo posto. Così diceva Vittorino Carra (DC):

"Nella mia provincia, Modena, ci troviamo di fronte a situazioni particolari. (...) Nel Comune di Zocca gli elettori residenti sono 3.520 (...), gli optanti sono 1.723 (...). Praticamente l'espressione della volontà dell'elettorato di quel piccolo Comune di montagna è completamente alterata da gruppi di elettori che, sollecitati dall'uno o dall'altro partito che si contendono la maggioranza per un'affermazione di prestigio (che non è di prestigio democratico), sono arrivati a determinare la rappresentanza elettiva in maniera difforme (e non sto a dire se nell'uno o nell'altro senso) dalla volontà effettiva degli elettori del Comune"<sup>31</sup>.

Tornano sempre i nomi degli stessi Comuni. In questo, i parlamentari DC e il governo sono coerenti. In effetti, è annunciato dal Sottosegretario di Stato per l'interno che, in attesa dell'adozione della legge che elimina la facoltà d'opzione, "nei Comuni di Formigine e Zecca [sic] in provincia di Modena, Bagnacavallo e Brisighella in provincia di Ravenna e Borbona in provincia di Rieti, le elezioni per il rinnovo dei consigli comunali non avranno luogo perché in tali Comuni il numero delle opzioni è tale da influenzare in maniera determinante i risultati elettorali". Questa decisione viene contestata dal rappresentante del PCI della provincia di

<sup>30</sup> All'epoca Forlì

<sup>31</sup> *Sedute dei 1, 5 e 6 ottobre 1965*, cit.

Modena, Luigi Borsari, che non difende il mantenimento della facoltà d'opzione, ma discute la legittimità del governo a scegliere la data delle elezioni locali:

“Quando il legislatore volle sancire il diritto di opzione non lo sancì certo a condizione che solo una parte degli aventi diritto se ne avvalesse. (...) Che significato può avere perciò far presente in questo caso che il 32 per cento dei componenti le liste elettorali sono degli optanti? Se questa affermazione viene fatta per dimostrare l'esigenza di modificare la legge, la cosa può essere accettata; ma se l'affermazione viene fatta a sostegno del tentativo di violare un diritto fondamentale dei cittadini, quale è quello del rinnovo della loro amministrazione alla scadenza debita, credo che sia un voler percorrere una strada estremamente pericolosa, quella del sopruso. (...) Sono metodi inammissibili e pericolosi perché si dà un cattivo esempio, ci si mette su una cattiva strada, minacciando la stessa vita democratica del nostro paese con l'asservire gli istituti della democrazia alle vostre esigenze di partito”<sup>32</sup>.

Come si può prevedere, i Comuni citati sono a maggioranza PCI, oppure dove il partito potrebbe vincere le prossime elezioni. La concentrazione dell'attenzione su questi Comuni della “zona rossa” ha anche un effetto sui protagonisti del dibattito alla Camera; intervengono infatti i deputati DC e PCI di queste zone contese.

## 2.2. A ogni partito i suoi elettori mobili

Per capire il motivo per cui, nel 1966, il diritto d'opzione è presentato alla Camera come strumento in mano al PCI per aumentare artificialmente le sue posizioni locali, occorre tornare indietro nel tempo, grazie agli archivi del gabinetto del Ministero dell'Interno. Questa fonte offre un punto di vista specifico sulle elezioni. Da una parte, il ministero ha la responsabilità legale del buon svolgimento delle elezioni; dall'altra, il suo controllo è nelle mani degli avversari politici del PCI. Il ministero attribuisce al PCI una capacità organizzativa ben superiore rispetto agli altri partiti: la capacità di studiare gli elenchi elettorali per poi spostare strategicamente le persone. Compagno inoltre, in questi archivi, documenti interni al PCI che riflettono l'impegno crescente del partito nelle elezioni e le regole elettorali.

Le iscrizioni nelle liste elettorali per opzione appaiono nell'archivio del gabinetto nell'ambito della preparazione delle elezioni locali del 1956. Esse sono classificate come categoria specifica, diversa da quella dei “brogli e incidenti elettorali” anche se, in pratica, possono sovrapporsi (nei casi di false domande di opzione, assenza di firme o firme non autentiche).

### 2.2.1. L'attenzione dei prefetti alle liste elettorali nelle regioni rosse

Il 29 marzo 1956, il capo di gabinetto dell'Interno chiede informazioni ai prefetti: “Viene riferito che il PCI ha spostato aliquote di propri elettori in alcuni Comuni di questa provincia, ove più incerte si presentano per il partito le sorti della prossima consultazione elettorale”<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> *Sedute dei 1, 5 e 6 ottobre 1965*, cit. Questa discussione prosegue durante la sessione del 18 ottobre 1965.

<sup>33</sup> ACS, Ministero dell'Interno, Gabinetto, serie 1429, B436.

Solo sette prefetti confermano: quelli di Bologna, Ferrara, Parma, Modena (in Romagna), Reggio nell'Emilia (Emilia), Pisa e Siena (in Toscana).

Alcuni di loro sono solo lievemente allarmati. Il prefetto di Modena, invece, espone che durante le revisioni delle liste del 1955 è apparso un “movimento di elettori, evidentemente preordinato a scopi chiaramente politici, [che] ha maggiormente interessato i Comuni di Formigine, Pavullo, Marano sul Panaro, Vignola, Sassuolo, Camposanto, Soliera, Zocca e Modena”. Furono accolte 1084 domande, di cui 886 per motivi di nascita e 198 per motivi di affari ed interessi. “L'azione pronta e tempestiva del servizio tecnico ispettivo elettorale ha evitato il verificarsi di irregolarità”, stima il prefetto, ricordando che l'argomento era già stato segnalato al ministero da lui stesso come dal dirigente del Servizio elettorale provinciale<sup>34</sup>.

Altri prefetti sono più determinati nella lotta alle opzioni o, almeno, nel segnalarlo nei rapporti al ministero. È il caso per Bologna:

“Effettivamente (...), il Partito comunista italiano, anche attraverso le organizzazioni collaterali (sindacati, cooperative, ecc.), ha fatto affluire propri aderenti in vari Comuni della provincia, nei quali le sorti delle elezioni amministrative si presentano incerte. Tale affluenza, che si verifica da diversi anni (...) è stata sempre attentamente seguita da questo Ufficio anche attraverso i propri rappresentanti in seno alle Commissioni elettorali mandamentali, i quali hanno cercato di arginare, nei limiti del possibile, l'artificioso spostamento di elettori (...). La questione è ben nota dall'Ufficio elettorale di codesto Ministero”.

In effetti, il Servizio elettorale provinciale ha anch'esso inviato al gabinetto una lista dei Comuni interessati da numerose domande di opzioni, in generale da parte di persone native del Comune. Oltre alla città di Bologna (4407 domande di cui 900 elettori nativi), vi sono: “Savigno (amministrazione democristiana con scarto di 211 voti) con 213 domande, di cui 211 per nascita; Castello d'Argile (amministrazione comunista con scarto di 153 voti) con 165 domande per nascita; Pieve di Cento (amministrazione comunista con scarto di 190 voti) con 46 domande per nascita; Porretta Terme (amministrazione democristiana con scarto di 77 voti) con 45 domande di cui 21 per Comune di nascita”<sup>35</sup>. Al centro dell'attenzione politica sono i Comuni a maggioranza instabile, ossia con piccoli scarti di voti nell'elezione precedente.

A Modena, non potendo evitare di accogliere le domande di opzione, la prefettura cerca invece di limitarle, facendo rispettare strettamente il termine del 15 novembre per la presentazione. Inoltre, “il dirigente dell'Ufficio elettorale provinciale [di Bologna] (...) si riserva di promuovere un particolare esame di tali domande (...) tramite i rappresentanti del Prefetto in seno alle Commissioni elettorali mandamentali”. Gli archivi riportano, infatti, le “istruzioni riservatissime comunicate verbalmente” a questi rappresentanti del Prefetto:

“esercitare particolare vigilanza sulle opzioni per i [Comuni citati] (...) Per quanto riguarda i Comuni (...) retti da amministrazione democristiana la situazione va attentamente seguita tenendo presente che nei predetti Comuni sono stati fatti affluire numerosi elettori socialcomunisti allo scopo di spostare artificiosamente i rapporti di forza tra i due correnti. Negli altri Comuni si è verificata analoga situazione nel senso

<sup>34</sup> ACS, Ministero dell'Interno, Gabinetto, serie 1429, B436, lettera del 9 aprile 1956.

<sup>35</sup> ACS, Ministero dell'Interno, Gabinetto, serie 1429, B432. Ricevuta l'8 maggio 1956.

che, anche in questi, sono stati fatti affluire elettori socialcomunisti per mantenere la lieve differenza di voti rispetto agli altri partiti. È da porre attenzione il fatto che per questi ultimi Comuni sono stati fatti optare anche elettori di centro con lo scopo inverso di rovesciare la situazione a vantaggio della DC e dei partiti alleati.”

Le istruzioni relative alle domande di opzione sono tanto più delicate che, come accenna il documento, esse possono anche riguardare elettori di destra. Dal punto di vista dei Prefetti e del Ministero dell'Interno, però, il PCI è ben più in grado di usare questo dispositivo giuridico.

### 2.2.2. Un partito di massa capace di spostare elettori operai?

Dopo aver esaminato le diverse risposte dei Prefetti, il servizio elettorale ispettivo del Ministero dell'Interno propone un resoconto della situazione nel 1957. Esso pone in evidenza:

- “a) una correlazione stretta tra elezioni amministrative ed aumento (artificioso) delle opzioni
- b) le opzioni assumono carattere rilevante proprio nei Comuni – prossimi ad elezioni – retti da partiti di estrema-sinistra;
- c) le opzioni risultano assai spesso direttamente promosse ed organizzate – per conto degli elettori interessati – dai partiti di estrema sinistra. (...)

La facoltà di opzione, in determinate e ben individuate provincie, si risolve non di rado in un premio per quei gruppi politici che in grazia di una particolare organizzazione e di speciali sistemi sono in grado di operare spostamenti di masse elettorali da un paese all'altro, per il conseguimento delle proprie finalità.”<sup>36</sup>

Si percepisce l'idea che il PCI sia, in quanto partito di massa, capace di manipolare e di spostare i propri elettori. Le capacità organizzative del PCI sono tanto più temute quando il partito occupa il potere amministrativo nei Comuni citati, e interviene direttamente nelle revisioni delle liste elettorali. Non a caso, perciò, l'“uso abusivo” (anche se legale) del diritto di opzione individuato dal Ministero dell'Interno riguarda perlopiù Comuni piccoli, recentemente vinti dal PCI o dai “socialcomunisti” con scarti esigui, il che lascia pensare che nell'elezione locale successiva potrebbe cambiare la maggioranza politica. In questi contesti, anche cento elettori in più o in meno possono fare la differenza.

Le opzioni individuate dal Ministero dell'Interno non riguardano spostamenti di elettori attraverso la penisola, ma tra Comuni vicini. Sono in parte il risultato dell'industrializzazione e delle segregazioni spaziali: elettori nati nei capoluoghi si sono spostati nei centri industriali e nelle periferie operaie delle città. Un'altra parte di queste opzioni è dovuta a cambiamenti nei perimetri dei Comuni: creazione di nuovi Comuni a partire da frazioni. In questo caso, ci si può chiedere se queste decisioni amministrative si limitino ad accompagnare la crescita demografica dei Comuni, e in particolare dei centri industriali, oppure se siano anche un modo per limitare la progressione elettorale dei partiti di sinistra, lasciandoli conquistare le periferie ma tenendoli fuori dai capoluoghi.

Lo suggerisce il caso di Parma: nel 1943, Vigatto e altri 4 Comuni vennero aggregati a Parma. Nel 1946, il Comune elegge una giunta PCI-PSI e un sindaco comunista. Nel 1951, Parma conta 122.000 abitanti; nel novembre di quell'anno, Vigatto è ricostituito come Comune autonomo<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> ACS, Ministero dell'Interno, Gabinetto, serie 1430, B387.

<sup>37</sup> Decisione annullata nel 1959.

Nella revisione delle liste elettorali precedenti alle elezioni comunali del 1956, il Prefetto di Parma “ha sempre seguito attentamente ogni movimento di elettori [onde] evitare manovre intese ad alterare i rapporti di forza dei partiti politici nei singoli Comuni della provincia”<sup>38</sup>. È stato particolarmente seguito il caso dell'ex-frazione Vigatto: “7288 abitanti, i quali prevalentemente sono iscritti o simpatizzanti per i partiti di estrema sinistra. (...) Si è avuto il sospetto che i partiti di estrema sinistra volessero neutralizzare tale perdita di voti nel Comune di Parma spostandovi aliquote di elettori da altri Comuni della Provincia.” Invece ciò non è accaduto, ma conferma l'ipotesi del frazionamento dei Comuni per far uscire gli elettori di sinistra dei capoluoghi. In conclusione, stima il prefetto, non si può escludere spostamenti da parte del PCI (“e così pure qualche altro partito politico”), ma sono “piccole aliquote” e rispettano la “più perfetta legalità”. Si potrebbero moltiplicare gli esempi di opzioni che riguardano elettori di Comuni vicini, o addirittura di Comuni che sono diventati frazioni o sono stati riuniti: Bagnacavallo e Ravenna<sup>39</sup>; Rimini Riccione e Bellaria-Igea Marittima<sup>40</sup>. Dal punto di vista del Ministero dell'Interno, in queste zone, il PCI è in grado di spostare i “suoi” elettori, in particolare perché essi contano numerose persone mobili, che non risiedono più nel loro Comune di nascita, ma in prossimità. Questa mobilità locale delle classi popolari, legata al lavoro, diventerebbe un vantaggio per il PCI nella competizione elettorale.

### 2.2.3. “Contro-manovre”. Spostamenti di elettori DC

Dal lato opposto, la DC può anche contare su alcune categorie di elettori mobili, e sul contributo dei servizi del Ministero dell'Interno per la loro mobilitazione. Questa appare, negli archivi, come una risposta a una situazione creata dal PCI. Di nuovo, il focus di questo articolo non è sapere chi ha cominciato ma esaminare come anche il Ministero dell'Interno manipoli le regole elettorali, e in particolare quelle che permettono di giocare sulla mobilità di elettori ed elettrici. Il primo modo di farlo è perfettamente simmetrico a ciò che si rimprovera al PCI. Lo spostamento di elettori della DC è anche un modo per i prefetti di relativizzare l'importanza degli spostamenti di elettori comunisti. Così il prefetto di Siena risponde al Ministero dell'Interno nel 56: “il problema assume una certa importanza per i Comuni di Siena, Radicofani e Gaiole in Chianti. Il partito comunista prese l'iniziativa sino dal 1954 di fare inoltrare dai propri iscritti nati nei suddetti Comuni domande di opzione. Tale azione però è stata controbilanciata nel 1955 dagli iscritti alla DC per cui il corpo elettorale nelle località accennate non subirà alterazioni sensibili a seguito dell'iniziativa comunista”<sup>41</sup>. Lo spostamento di elettori DC sarebbe allora un modo per neutralizzare l'azione del PCI. Ma la DC appare meno in grado del PCI di trasferire i suoi sostegni elettorali. Sempre in preparazione delle elezioni del '56, il prefetto di Forlì avvisa il Ministero dell'Interno delle iscrizioni nelle liste elettorali di 470 persone non residenti a Rimini. “È evidente che si tratta di una manovra organizzata dai partiti di estrema sinistra in previsione del ripetersi delle elezioni amministrative del Comune

<sup>38</sup> ACS, Ministero dell'Interno, Gabinetto, serie 1429, B436. Lettera del 16 aprile 1956.

<sup>39</sup> ACS, Ministero dell'Interno, Gabinetto, serie 1430, B387.

<sup>40</sup> ACS, Ministero dell'Interno, Gabinetto, serie 1430, B389.

<sup>41</sup> ACS, Ministero dell'Interno, Gabinetto, serie 1429, B436.

di Rimini, alla quale i partiti del centro democratico, benché sollecitati, non hanno risposto con manovra analoga<sup>42</sup>.

### 2.3. Liste elettorali e anagrafe in interazione

In quanto amministratore pubblico, il Prefetto dispone di strumenti aggiuntivi per modificare il corpo elettorale, come la modifica delle iscrizioni all'anagrafe, in particolare quando anche l'amministrazione comunale appartiene alla DC<sup>43</sup>. Oltre alle possibilità offerte dalla facoltà d'opzione, le regole specifiche d'iscrizione all'anagrafe dei militari e delle religiose offrono possibilità aggiuntive di modificare la composizione del corpo elettorale locale.

#### 2.3.1. Le preferenze politiche dei membri di convivenze militari e religiose

Pisa è una “provincia rossa” dall'inizio del Novecento; nel 1951 inizia un periodo conteso, con l'impossibilità di formare una maggioranza duratura al Consiglio comunale. Quando il Ministero dell'Interno lo interroga nel '56, il Prefetto risponde che “l'iniziativa presa dal PCI (...) era già nota da tempo a questo Ufficio”, che aveva dato “istruzioni all'ufficio elettorale per un'assidua vigilanza”. Riferisce un afflusso nel capoluogo di elettori “operai e coloni” nati a Pisa e ormai residenti nei Comuni limitrofi di Cascina e San Giuliano Terme. “Il numero delle domande è infatti rilevante e tale da influire sensibilmente nei rapporti di forza fra i partiti, tenendo presente la delicata situazione politica esistente nel Capoluogo, mentre appare del tutto insignificante per i partiti interessati che, nei Comuni in parola, godono di una larga maggioranza<sup>44</sup>. Anche qui, l'idea è che il PCI sia in grado di distribuire i suoi elettori in modo ottimale sul territorio, grazie alla conoscenza dei suoi membri e al controllo di certe amministrazioni comunali.

“Tuttavia, nell'intento di neutralizzare tale manovra, i cui fini erano facilmente intuibili, si dispose (...) il trasferimento anagrafico e quindi elettorale da Livorno a Pisa di n. 210 carabinieri (...) A seguito di colloqui avuti con l'Arcivescovo di Pisa, sono stati trasferiti presso le varie convivenze religiose di questa città diversi elettori provenienti da Comuni della provincia ove i partiti di estrema-sinistra hanno sempre avuto una larga maggioranza. Tali accorgimenti sono stati ritenuti opportuni e sufficienti per controbattere efficacemente la manovra dei partiti di estrema sinistra<sup>45</sup>.”

I due campi politici presenti interagiscono: questa strategia elettorale della destra non scappa al PCI. Nel novembre del 1957, il gabinetto del Ministero dell'Interno avverte i prefetti: il PCI ha appena diramato un opuscolo denominato “Iniziativa e vigilanza per prevenire i brogli nelle liste elettorali” (cfr. illustrazione 1). Il capo del gabinetto ritiene “di particolare interesse” le direttive “per seguire da vicino le vicende domiciliari degli elettori (...) appartenenti ad ordini

<sup>42</sup> ACS, Ministero dell'Interno, Gabinetto, serie 1429, B436.

<sup>43</sup> Per un inquadramento più generale sugli usi e abusi dell'anagrafe, cf. E. Gargiulo, *La popolazione come campo di conflitto: le poste in gioco dell'anagrafe*, in G. de Finis (dir.), *(Ri)generazione urbana*, Bordeaux, Roma, 2024.

<sup>44</sup> ACS, Ministero dell'Interno, Gabinetto, serie 1429, B436. Lettera del 5 gennaio 1965.

<sup>45</sup> ACS, Ministero dell'Interno, Gabinetto, serie 1429, B436. Lettera del 6 aprile 1965.



religiosi e alle forze di polizia”<sup>46</sup>. In effetti, le istruzioni dalla direzione del PCI fanno apparire un apparato parallelo a quello dell’amministrazione del Ministero dell’Interno per il controllo delle liste elettorali:

“Per realizzare un controllo generale ai fini delle prossime elezioni, occorre compilare degli appositi cartellini con le generalità di ciascun elettore delle categorie suddette. Tali cartellini dovranno quindi essere rimessi per un controllo su scala provinciale alle Federazioni che ne cureranno poi l’inoltro del Comitato Elettorale Nazionale”.

Illustrazione 1. Copertura dell’opuscolo “Iniziativa e vigilanza per prevenire i brogli nelle liste elettorali” (Fonte: FG, PCI 1957, Ufficio elettorale)

Si può supporre che l’interesse di un controllo a livello provinciale e nazionale sia anche volto a reperire casi di voto multipli, che la semplice moltiplicazione dei controlli comunali non permetterebbe di individuare. La maggiore attenzione sulle liste elettorali si estende anche all’anagrafe, nella misura in cui, prima della soppressione del diritto d’opzione, rappresenta il nodo di ingresso delle liste elettorali più diretto e più semplice.

### 2.3.2. Inclusione ed esclusione di “abusivi” e senza tetto

Le interazioni tra anagrafe e liste elettorali determinano anche l’attenzione giuridica e politica riservata alle persone senza fissa dimora o senza dimora ufficiale. All’inizio degli anni ‘60, infatti, la soppressione del diritto d’opzione era stata concepita come un modo per evitare di inserire nelle liste elettori “abusivi”, inserimento difeso invece dal PCI. Nel 1961, la prefettura di Roma avverte il ministero che la commissione Enti locali del PCI incoraggia i suoi membri ad agire nell’ambito della revisione annuale delle liste elettorali per inserirvi “gli “abusivi” che vivono alla periferia dei grandi centri, senza una precisa sistemazione anagrafica. Le recenti elezioni amministrative avrebbero messo in evidenza che “la maggior parte di questi cittadini, grazie al lavoro condotto dagli attivisti, è orientata verso il PCI”<sup>47</sup>.

A seguito di questa mobilitazione del PCI per inserire gli “abusivi” nelle liste elettorali grazie al diritto d’opzione, il servizio elettorale studia la possibilità di eliminarlo.

“Tali cittadini, non essendo iscritti nel registro della popolazione stabile del Comune nel quale risiedono, possono ottenerne l’iscrizione nelle liste elettorali soltanto in virtù dell’istituto della opzione (...). Questa DG intenderebbe inserire nel progetto di riforma generale della legge [del 1947] (...) l’abrogazione della iscrizione nelle liste per opzione. (...) Questa iniziativa è subordinata alla riforma della legge anagrafica, perché se, come sembra, dovessero essere abolite le attuali restrizioni contro l’urbanesimo, la soppressione del ridotto istituto (...) non realizzerebbe più la finalità per la quale si intende proporla”<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> ACS, Ministero dell’Interno, Gabinetto, serie 1430, B387. Lettera del 5 novembre 1957.

<sup>47</sup> ACS, Ministero dell’Interno, Gabinetto, serie 1431, B373. Lettera del 23 gennaio 1961.

<sup>48</sup> ACS, Ministero dell’Interno, Gabinetto, serie 1431, B373. Appunto del servizio elettorale per il gabinetto, 2 febbraio 1961.

L'abrogazione della legge contro l'urbanesimo, avvenuta poco dopo, cambia il quadro legale, integrando sia "abusivi" che "senza tetto" nelle liste anagrafiche, senza più possibilità di escluderli dalle liste elettorali.

### 2.3.3. Un doppio fronte legislativo

Nel dibattito avvenuto alla Camera dei deputati del '65 emerge la forte interazione tra anagrafe e liste elettorali. Il deputato PCI di Rimini, Veniero Accreman, contesta il fatto che la soppressione della facoltà d'opzione impedirebbe solo alcune delle strategie impiegate per spostare gli elettori, e non quelle favorite dalla possibilità di giocare con le regole relative all'iscrizione anagrafica. Al contrario, riferisce il deputato comunista, questi vengono, parallelamente, rinforzati da un altro disegno di legge di iniziativa governativa per modificare appunto l'inserimento nelle anagrafi comunali<sup>49</sup> :

“In quel disegno di legge vi sono articoli, i quali consentirebbero a certe categorie di persone di scegliere (loro sì!) il foro preferenziale: e dunque di influire sui risultati elettorali in quella maniera abnorme che abbiamo detto, quando si facessero elezioni comunali in tempi diversi e luoghi diversi. Queste categorie sono (...) i religiosi, le confraternite di religiosi, i militari, le guardie di pubblica sicurezza, i carabinieri, eccetera”<sup>50</sup>.

A ciò, il ministro Di Primio risponde che questa modifica (non adottata) riguarda tutte le categorie mobili di cittadini: persone senza fissa dimora, membri di convivenze militari e religiose “per le quali è da presumersi la temporaneità della dimora” e cittadini residenti all'estero che “perdendo essi la cittadinanza del Comune, non ne acquistano altra in Italia”. L'espressione usata, “cittadinanza del Comune”, appare rivelatrice di una concezione dell'appartenenza politica basata sull'appartenenza locale, che il caso degli emigrati pone infatti in luce.

## 3. La consacrazione dell'appartenenza locale come base duratura della partecipazione politica

Le discussioni politiche relative alle modalità di iscrizione nelle liste elettorali e alla facoltà d'opzione si incrociano con quelle relative alla partecipazione elettorale degli emigrati interni e internazionali. L'emigrazione conosce infatti una ripresa nel dopoguerra. Oltre agli spostamenti più o meno artificiali di elettori entro una breve distanza di cui abbiamo parlato prima, la facoltà d'opzione presenta il vantaggio di permettere agli emigrati di continuare a votare nel Comune di origine. Da questo punto di vista, la soppressione dell'opzione viene in qualche modo compensata da altre disposizioni giuridiche a favore delle persone mobili. Come

<sup>49</sup> Disegno di legge n. 1852 «Modificazioni alla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, sull'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente»

<sup>50</sup> *Sedute dei 1, 5 e 6 ottobre 1965*, cit.

abbiamo visto, si verifica dopo l'abrogazione della legge contro l'urbanesimo nel 1961. Questa impediva agli emigrati interni di trasferire la loro residenza anagrafica, creando problemi di accesso a prestazioni sociali<sup>51</sup>. La facoltà d'opzione invece, autorizzava le persone a trasferire la loro iscrizione nelle liste elettorali del Comune centrale per i loro "interessi ed affari" anche senza trasferire la residenza, benché questa possibilità giuridica non paia essere stata usata in grandi numeri. L'abrogazione di questa legge ereditata dal ventennio fascista, così come la proposta di misure volte a favorire gli spostamenti necessari per recarsi a votare –dedicate alle persone che non vogliono effettuare un cambio di residenza, diventato peraltro legalmente possibile – nasce da un'importante mobilitazione della sinistra a favore degli emigrati<sup>52</sup>. Le agevolazioni per le spese di viaggio non sono ancora sancite dalla legge. Ma, già nel 1957, un decreto presidenziale dispone il rimborso delle spese di viaggio per le elezioni alla Camera dei deputati, e lo stesso si ripete per le elezioni amministrative del 1960: l'oggetto del decreto, "elettori che si recano a votare in un Comune diverso da quello di residenza", dimostra che questo spostamento è legale e preso in considerazione dallo Stato.

Illustrazione 2. Immagine di un calendario dell'anno 1965 (Fonte: FG, PCI 1965, Ufficio elettorale)

Su questo argomento, ancora, il PCI svolge un'azione di allargamento dell'accesso effettivo al diritto di voto e di politicizzazione. Anche qui, la legge del 1966 rappresenta una forma di completamento poiché, se da una parte sopprime l'opzione, dall'altra rafforza il primato dell'appartenenza locale come base della partecipazione politica e la possibilità per gli emigrati di mantenere tali diritti nel tempo nonostante l'emigrazione.

### 3.1. "Garantire il diritto di voto dei lavoratori emigrati"

L'azione del PCI attorno alle liste elettorali include un'attenzione per gli emigrati che mira a "garantirne il diritto di voto". Come per il caso delle persone condannate dalla giustizia, la distribuzione sociale del fenomeno dell'emigrazione rende probabile che questi cittadini siano membri delle classi popolari, che il partito intende rappresentare in politica. La commissione nazionale Enti locali del 28 marzo 1958, che riguarda i "compiti degli enti locali nelle elezioni", si sofferma "sugli aspetti tecnici dell'attività dei Comuni al fine della preparazione elettorale, con particolare riferimento alle operazioni dirette a facilitare e garantire il diritto di voto degli emigrati interni e all'estero"<sup>53</sup>. Dal canto loro, i parlamentari comunisti presentano nel settembre del 1960 una proposta di legge che prevede agevolazioni di viaggio per gli emigrati che si recano a votare<sup>54</sup>. Questa mobilitazione continua nel 1962: la commissione Enti locali chiede ai compagni di partito di fornire ai Comuni gli indirizzi esatti per l'invio "ai residenti fuori Comune ed emigrati" dei certificati o di cartoline-avviso che consentono loro di votare.

<sup>51</sup> S. Gallo, *L'anagrafi arruolate: l'Istat e le normative contro l'urbanesimo tra Italia fascista e Italia repubblicana*, in «Le Carte e la Storia», XIII, 1, 2007, pp. 175-190.

<sup>52</sup> M. Colucci, *La lotta per il diritto alla residenza in Italia e a Roma dal dopoguerra al 1961*, in *La residenza contesa*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 113-138.

<sup>53</sup> FG, PCI 1958, Sezioni di lavoro, Sezione Enti locali. Relazione del 8 aprile 1958.

<sup>54</sup> ACS, Ministero dell'Interno, Gabinetto, serie 1430, B399.

Soprattutto, la direzione del partito cerca di mobilitare le federazioni per contrastare le cancellazioni dalle liste elettorali di “lavoratori emigrati” durante la revisione annuale del 1962<sup>55</sup>. I prefetti [svolgono] starebbero svolgendo un’azione per radiare dalle liste i cittadini “irreperibili”, cioè non presenti per il censimento del 1961. La direzione del PCI difende invece il mantenimento degli emigrati temporanei, che rimangono nell’anagrafe, e anche degli emigrati permanenti in virtù della legge del 1947, che permette loro di richiedere la conservazione dell’iscrizione nelle liste elettorali anche dopo essere stati cancellati dell’anagrafe. Per rispettare “lo spirito della legge”, secondo la direzione del PCI, essi dovrebbero essere avvertiti dai Consolati della possibilità di cancellazione affinché possano presentare una domanda di mantenimento. “Occorre (...) respingere tali pressioni prefettizie e battersi affinché restino aperte le indagini sugli emigrati considerati “irreperibili” sino a dopo le elezioni, lasciando intanto ferme le iscrizioni sulle liste”. Per portare a termine questa missione, la direzione del partito ricorda alle federazioni la facoltà di consultare e di copiare le liste elettorali, il fatto che gli elenchi per la revisione saranno consultabili a gennaio 1963, le modalità per i ricorsi, ecc. In questo modo, contribuisce a un’appropriazione politica delle regole elettorali e all’inserimento dei ricorsi giuridici nel repertorio di azione del partito in ambito elettorale. La mobilitazione non verte solo sulle regole giuridiche. Il Ministero dell’Interno segue infatti l’azione del PCI destinata a persone emigrate dal Sud al Nord del paese, attribuendo al partito una grande capacità di controllo sui flussi umani ed elettorali. L’interesse del PCI di Torino per il mondo dell’immigrazione, già oggetto di studi<sup>56</sup>, si ritrova nella preparazione delle elezioni amministrative di giugno 1962. La prefettura di Torino avverte il Ministero dell’Interno dell’“azione del PCI in direzione degli immigrati per assicurare la loro partecipazione al voto nei Comuni di origine”<sup>57</sup>: riferisce che il piano di lavoro della federazione provinciale prevede la “scelta dei Comuni [in cui] lo spostamento di pochi voti potrebbe essere decisivo”, “assemblee di immigrati promosse dai sindaci Comunisti (...) di paesi della provincia ove è notevole la presenza di immigrati”, “comizi nelle zone cittadine di consueto ritrovo degli immigrati”, “azione degli enti locali per ottenere la riduzione ferroviaria ai votanti”. Il 17 maggio 1962, il prefetto di Torino ribadisce, attribuendo, ancora una volta, una capacità organizzativa specifica al partito: “nella ricerca degli elementi che conservano il diritto al voto, la federazione sarà facilitata da elenchi che le sezioni Comuniste dei Comuni interessati le faranno pervenire”. La campagna elettorale del 1962 si iscrive nell’ambito più generale di un impegno crescente del PCI nella questione migratoria.

### 3.2. Una cittadinanza basata sul lavoro o sulle origini?

In questo contesto di politicizzazione sia delle regole elettorali sia della partecipazione elettorale degli emigrati, le discussioni alla Camera dei deputati intorno alla soppressione della facoltà d’opzione fanno nascere dibattiti morali per sapere dove è giusto che si voti, come considerare gli emigrati, se membri pieni o temporanei dei Comuni in cui lavorano, e altro

<sup>55</sup> FG, PCI 1962, Sezioni di lavoro, Ufficio elettorale. Lettera del 19 dicembre 1962.

<sup>56</sup> M. Di Giacomo, *Pci e migrazioni interne nella Torino del “miracolo”*, in «Diacronie», n° 9,1, 2012, online; M. Colucci, *Rocco e i suoi compagni: emigrare da Comunisti nell’Italia repubblicana*, in *Rapporto 2015 sulle migrazioni interne in Italia*, Donzelli, Roma, 2015, pp. 91-112.

<sup>57</sup> ACS, Ministero dell’Interno, Gabinetto, serie 1431, B373.

ancora. In queste discussioni, i rappresentanti del PCI si posizionano come difensori degli emigrati e della loro partecipazione politica e obbligano i deputati della maggioranza a fornire risposte sulla loro situazione specifica. Il deputato di Rimini, V. Accreman, sottolinea che tra i motivi per cui avevano sostenuto la facoltà d'opzione,

“non è venuta meno la ragione del trasferimento di massa, della emigrazione di massa di centinaia di migliaia di cittadini da una zona all'altra d'Italia, da un luogo all'altro del nostro paese. Questa ragione non è venuta meno; e, anche se con motivazione diversa, basterebbe questa ragione, semmai, a consigliare il mantenimento del foro preferenziale”<sup>58</sup>.

A ciò, Mattarelli, deputato DC di Bologna e firmatario del progetto di legge di soppressione, risponde che

“le preoccupazioni legittime che sono state manifestate dal suo gruppo per quanto riguarda gli emigrati interni mi pare possano essere superate attraverso l'iscrizione, oggi resa facilissima, degli emigrati nelle liste dei Comuni di lavoro, oppure attraverso il mantenimento della residenza, quando si tratti di emigrazioni temporanee, nei Comuni dove si ha l'abitazione, mediante un opportuno sistema (...) che consenta eventualmente di intervenire nella spesa del trasporto per raggiungere la sede di residenza”<sup>59</sup>.

Si presentano allora due opzioni per gli emigrati interni: o la loro emigrazione è temporanea, e in questo caso mantengono la residenza nel loro Comune di origine e intraprendono il viaggio per votare, oppure è definitiva, e dunque trasferiscono la residenza e votano dove lavorano. Questa alternativa rivela anche concezioni diverse della cittadinanza. Da un lato, si difende l'idea che il voto degli immigrati là dove lavorano favorirà anche la loro integrazione nel luogo di arrivo, e obbligherà i Comuni di arrivo a considerare i bisogni di questi lavoratori. Antonio Montanti, eletto del Partito repubblicano a Palermo stima che “proprio agli emigranti che trasferiscono altrove la propria residenza è l'obbligo della residenza elettorale che consente, attraverso l'attività politica, attraverso il voto, in definitiva di inserirsi nella vita democratica del proprio Comune di residenza, contribuendo concretamente non solo alle scelte ma alla determinazione di una politica locale che sia più aderente alle proprie necessità, ai propri bisogni di emigrato”<sup>60</sup>.

Mattarelli va anche più lontano, ipotizzando come illegittimo il loro mantenimento nelle liste elettorali del Comune di origine:

“Gli ex residenti di un Comune, o coloro che vi siano nati, che abbiano trasferito altrove la propria residenza, col passare degli anni non possono ovviamente avere una approfondita conoscenza dei problemi del luogo e delle nuove condizioni di vita delle popolazioni. Non sembra pertanto più giustificato che alcuni cittadini possano, con il loro voto, modificare il prevalente orientamento politico di chi, nel Comune, quotidianamente vive e lavora”.

---

<sup>58</sup> *Sedute dei 1, 5 e 6 ottobre 1965, cit.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Seduta del 13 marzo 1964.

Altri deputati invece sostengono una cittadinanza basata sui legami sentimentali con il Comune di origine. Stefano Servadei (PSI, Forlì) per esempio, mette in evidenza, per difendere la facoltà d'opzione,

“motivi sentimentali ben comprensibili: le votazioni diventano un motivo di ricongiungimento alla famiglia ed alla terra di origine e vi sono paesi nei quali il giorno delle elezioni è per molte famiglie un giorno di festa perché parenti lontani ritornano alla loro casa e la famiglia si ricompone, seppure provvisoriamente”<sup>61</sup>.

La discussione sulla soppressione della facoltà d'opzione mette al centro la questione del luogo del voto e, più in generale, della partecipazione e dall'appartenenza politica. E consacra l'appartenenza locale come il livello rilevante, anche per gli emigrati.

### 3.3. Un'appartenenza locale duratura anche dall'estero

Il presupposto condiviso è che la maggioranza degli Italiani residenti all'estero siano emigrati temporanei che mantengono quindi la loro iscrizione all'anagrafe del Comune di origine. Nella conclusione della discussione alla Camera dei deputati, il ministro dell'Interno inserisce una modifica alla legge del 1947 per gli emigrati all'estero in modo permanente, in esplicita risposta alla mobilitazione del PCI per il mantenimento della loro iscrizione nelle liste elettorali dall'inizio degli anni 1960.

“Che cosa si afferma dal gruppo politico cui appartiene l'onorevole Accreman? Si sostiene che la presentazione della domanda complica le cose, e che bisogna lasciare esercitare il diritto di voto indipendentemente dalla domanda. Accetto, almeno in parte, l'obiezione. E ho presentato perciò un emendamento con il quale il Governo italiano si accinge a fare ciò che nessun paese fa: cioè, a mantenere per sei anni (...) il diritto di voto in Italia per coloro che dichiaratamente vanno a risiedere all'estero. (...) In pratica, che cosa vuoi dire questo? Che l'emigrato residente in Argentina o in Germania, il quale non ha fatto alcuna domanda per mantenere il suo diritto di voto e si trova a rientrare alla vigilia di una consultazione elettorale, può sempre esercitare il suo diritto di voto”<sup>62</sup>.

I diritti politici degli emigrati sono rafforzati, mantenendo automaticamente il loro diritto di voto in Italia per sei anni, e senza limite di tempo se presentano una domanda, com'era già possibile. Gli Italiani residenti all'estero sono, dal 1966, l'unica eccezione al principio di perfetta corrispondenza tra le liste della popolazione stabile del Comune e le liste elettorali: se la loro emigrazione è considerata permanente, non figurano più nell'anagrafe della popolazione residente, ma sempre nelle liste elettorali per una durata minima di sei anni.

Come si determina il carattere temporaneo o permanente dell'emigrazione? Questa domanda rientra, di nuovo, nell'ambito della contestazione che, nel dicembre 1966 il PCI porta avanti nei

---

<sup>61</sup> *Sedute dei 1, 5 e 6 ottobre 1965*, cit.

<sup>62</sup> *Sedute dei 1, 5 e 6 ottobre 1965*, cit.

confronti delle cancellazioni dei lavoratori emigrati non dalle liste elettorali ma dall'anagrafe<sup>63</sup>. Questa contestazione è interessante poiché indica quanto, secondo il PCI – che si avvale dell'ISTAT per sostenere la sua visione – siano esigue le condizioni alle quali si può presumere una partenza definitiva. Il carattere permanente dell'emigrazione non dovrebbe dipendere “della durata dell'espatrio ma da una dichiarazione dell'interessato”, contrariamente alle “pressioni” delle Prefetture per cancellare gli emigrati dall'anagrafe dopo uno o due anni di permanenza all'estero, come denuncia la direzione del PCI. Gli unici casi in cui si potrebbe procedere alla cancellazione dell'anagrafe senza dichiarazione in tal senso dell'interessato sarebbero

“casi del tutto eccezionali, cioè casi nei quali, oltre all'esistenza di determinate circostanze (assunzione di lavoro all'estero notoriamente stabile, non aver lasciato nel Comune alcun familiare, né abitazione, ecc. ecc.) l'emigrato non abbia, dopo lungo tempo dall'espatrio, data alcune notizie di sé (cfr. circolare n. 34 del 5 giugno 1964 dell'ISTAT). Anche in tali casi, comunque, va a nostro avviso tentato, con le opportune ricerche degli indirizzi, di sentire il preventivo parere dell'interessato.”

Rarissimi saranno infatti i casi corrispondenti a queste condizioni. Per il PCI, si tratta dunque di difendere il diritto degli emigrati a mantenere la presenza nelle anagrafi, che il progetto del governo vuole sovvertire. Quest'ultimo, continua la lettera, aveva presentato un disegno di legge nel quale si prevedeva la cancellazione degli emigrati dall'anagrafe dopo 18 mesi: “Bloccato il disegno di legge dalla nostra ferma opposizione, il governo tenta ora di far passare l'operazione attraverso via amministrative”. La direzione del partito raccomanda alle federazioni di opporsi a queste cancellazioni e “comunque, a fini cautelativi, [di] presentare richiesta di mantenimento della iscrizione nelle liste elettorali” anche senza iscrizione all'anagrafe. L'attenzione sulle dinamiche elettorali è sempre alta.

## Conclusione

Dal 1966 non è più stata contestata l'equivalenza tra residenza anagrafica ed esercizio del diritto di voto, con l'eccezione dei residenti all'estero. La residenza è diventata l'unica modalità di affiliazione politica e amministrativa a un Comune. Essendo l'iscrizione nelle liste elettorali una conseguenza automatica della presenza in anagrafe, non vi è più necessità, né possibilità, di azione volontaria da parte degli elettori.

Gli usi strategici della localizzazione degli elettori non terminano totalmente nel 1966 ma si riducono a quelli che passano per l'anagrafe. Lo spostamento di membri di convivenze militari o religiose rimane, ad esempio, possibile. Da questo punto di vista, le commissioni elettorali, istituzioni pluralistiche, perdono gran parte del loro carattere strategico nella competizione politica, in quanto non possono contestare inclusioni ed esclusioni all'anagrafe. La perdita di

---

<sup>63</sup> FG, PCI 1966, Sezioni di lavoro, Ufficio elettorale. Lettera della direzione del PCI alle federazioni, 30 dicembre 1966.

questo luogo di competizione e di contestazione spiega in parte il fatto che i dibattiti sulla composizione dell'elettorato si siano spenti.

Più in generale, il periodo di intensa codificazione giuridica dell'attività elettorale si chiude alla fine degli anni 1960. Nel 1969 è adottata la maggioranza politica a 18 anni e sono sancite dalla legge le agevolazioni di viaggio per le elezioni che esistevano già dal 1957. Sicuramente il contesto del "compromesso storico" tra la DC e il PCI spiega anche la diminuzione dell'interesse per le regole della competizione elettorale. Se il sistema elettorale per le elezioni politiche ha ricominciato a suscitare interesse all'inizio degli anni 1990, non è il caso delle regole di composizione dell'elettorato.

L'unica eccezione sono le modifiche delle modalità di voto degli Italiani residenti all'estero, i quali possono votare a distanza per le elezioni politiche dal 2001. Questa riforma è stata contestata soprattutto in riferimento al peso politico che conferisce agli Italiani residenti in America, pur con poche relazioni con il paese<sup>64</sup>. Andrebbe esplorata anche a livello locale. Va sottolineato infatti che questa riforma del modo di votare non cambia il luogo di iscrizione nelle liste elettorali: gli Italiani residenti all'estero continuano ad essere iscritti in uno specifico Comune (quello dell'ultima residenza, della nascita o di quella degli avi) e a comporre il corpo elettorale locale. Questa preponderanza dell'appartenenza locale che abbiamo studiato rimane invariata. Se oggi produce nuovi effetti elettorali (per esempio, le difficoltà di piccoli Comuni a raggiungere il quorum) e nuove questioni politiche, non è dovuto a cambiamenti nelle regole della composizione delle liste elettorali, né in quelle relative all'anagrafe, ma alle evoluzioni nelle acquisizioni della cittadinanza italiana, in particolare all'estero<sup>65</sup>. Anche l'esistenza, dal 2022, di un registro nazionale digitale della popolazione residente non ha cambiato, per ora, l'affiliazione di ogni cittadino e cittadina a un preciso Comune nel quale esercitare i propri diritti politici in modo esclusivo e, per i residenti sul territorio nazionale, esclusivamente di persona.

---

<sup>64</sup> G. Tintori, *Fardelli d'Italia? Conseguenze nazionali e transnazionali delle politiche di cittadinanza italiane.*, Carocci, Roma, 2009.

<sup>65</sup> D. Trucco, « *Faire les Italiens* », sans l'Italie ? *Sociologie des intermédiaires non étatiques d'une nationalité externe*, in « *Revue européenne des migrations internationales* », XXXIX, 2-3, 2023, pp. 21-42.