

di dettaglio.²⁴ Ricondotto a tale prospettiva anche l'esperimento del trasformismo sembrerà tingersi di promesse neutralizzatrici che, ispirate alla scienza, presumeranno di sminuire la carica conflittuale insita nel politico, accettando senza riserve, anche se in chiave tutta italiana, di iscriversi in quel circuito della politica come mediazione, proprio dell'età liberale, che caratterizza il passaggio dalla monarchia costituzionale alla monarchia parlamentare e che si lega ai sempre più sofisticati interventi dello Stato nella sfera dell'economico e del sociale. Il tentativo di assolutizzare questo «nuovo modello complessivo di ordine e di sviluppo della società» spetterà, come sottolinea la più avvertita letteratura²⁵, proprio alle diverse scienze, anche se in Italia ciò avverrà lasciando magari aperta la porta all'occhio disincantato dell'«arte».

²⁴ Già nella celebre risposta a Salandra che li aveva accusati di «Gefühlsocialismus», Sonnino e Franchetti, direttori della «Rassegna settimanale» (uno dei più interessanti organi del riformismo conservatore degli anni Settanta-Ottanta), avevano contrapposto alle «utopie sovvertitrici dei socialisti» la loro analisi dei «mali» interni alla «questione sociale», analisi condotta sulle «condizioni di fatto» per le quali ultime dovevano essere previsti specifici «rimedi di dettaglio». Queste espressioni godranno poi di larga fortuna da parte di tutta la pubblicistica liberale italiana tardo-ottocentesca impegnata sul terreno della «questione sociale» e della «questione amministrativa».

²⁵ Cfr. R. RUFFILLI, *Aspetti del rapporto stato e società nell'età liberale* in P. POMBENI (a cura di), *La trasformazione politica nell'Europa liberale 1870-1890*, Bologna 1986, pp.47-56. In questo stesso volume cfr. anche P. SCHIERA, *Consenso e legittimazione nell'Europa liberale*, pp.59-78. Sul ruolo svolto dalle scienze politiche e sociali in Germania, (vero e proprio modello di riferimento, quest'ultima, anche per l'Italia liberale) cfr. P. SCHIERA, *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna 1987.

Sui più recenti orientamenti della ricerca storiografica italiana, anche per quanto concerne il ruolo giocato in Italia dalle scienze politiche e sociali cfr. R. GHERARDI, *Lo Stato liberale in Italia: nuove prospettive storiografiche nell'indagine di una «crisi»*, in «Ricerche di storia politica», 2, 1987, pp.65-82. Sui «problemi della cultura politica liberale», in larga parte focalizzati intorno ai contributi delle diverse scienze, cfr. la parte seconda di N. MATTEUCCI-P. POMBENI (a cura di), *L'organizzazione della politica. Cultura, istituzioni, partiti nell'Europa liberale*, Bologna 1988. Importanti contributi sul terreno generale delle scienze dello Stato e della società sono venuti, negli anni più recenti, da studiosi della cultura giuridica italiana (cfr. in tal senso P. COSTA, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1986; A. MAZZACANE (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli 1986

Il rischio della proporzionale: il problema della rappresentanza politica nell'Italia liberale.

Maria Serena Piretti

La trasformazione politica dell'Europa tra gli anni Settanta e Novanta dell'Ottocento ruota, per molti aspetti, attorno al problema dell'integrazione della società nello stato da giocarsi sostanzialmente nella ricerca della legittimazione dal basso che viene coniugata con i meccanismi della rappresentanza politica.

Segno della necessità di ricomposizione di una formato, che diventi unico elemento catalizzatore delle istanze-partecipative emergenti è il progressivo radicarsi di un movimento che, allargatosi all'intera Europa, ne oltrepassa i confini¹, per richiedere ovunque il riconoscimento del

L'articolo che segue ripercorre le tappe di un'ampia ricerca, di prossima pubblicazione in volume, sull'introduzione della rappresentanza proporzionale in Italia, avviata per suggestione del Prof. Roberto Ruffilli che nella prima parte di questo lavoro mi fu guida attenta e stimolante. Ora, giunta nella fase conclusiva, mentre avverto sempre più forte il vuoto da lui lasciato, desidero dedicare a lui queste pagine per ricordarlo attraverso uno studio in cui fu maestro.

¹ Si veda a questo proposito l'ampio studio riepilogativo che già alla fine del secolo scorso pubblicava N. SARIPOLOS, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, Paris, 1899, Voll. 2, di cui va considerata anche l'ampia bibliografia, suddivisa per aree geografiche, che dimostra il profondo dibattito che già alla fine dell'800 era andato sviluppandosi intorno ai temi legati alla rappresentanza delle minoranze. Significativo è che, come risulta dagli Atti dell'Associazione per lo studio della Rappresentanza Proporzionale italiana (Roma, 1872-1885), tra il '65 e l'83 erano sorte in Europa nove e negli Stati Uniti due associazioni finalizzate all'introduzione dei meccanismi della proporzionalità nei sistemi elettorali. Per un veloce ma esauriente panorama del movimento pro-proporzionale, si rimanda a A. McL. CARSTARIS, *A short history of electoral system in Western Europe*,

diritto alla rappresentanza per le forme politiche minoritarie, in nome di una giustizia che stenta a trovare i propri parametri definitivi.

Anche in Italia ad opera di un gruppo moderato conservatore, che fa capo a Terenzio Mamiani, si costituisce l'Associazione per lo studio della Rappresentanza Proporzionale². L'attività del gruppo, volta più a sensibilizzare la classe dirigente, che a svolgere una reale azione propulsiva, pone, in un'ottica di lungo periodo, il problema circa la sperequazione esistente tra le forze politiche rappresentate in Parlamento e la loro reale consistenza nel paese.

All'insegna dello slogan: la rappresentanza a tutti, la decisione alla maggioranza, si delinea la formazione di un'assemblea rappresentativa che, costruita a modello speculare della società, sia in grado di dar vita ad una formula politica in cui la gestione del governo si consolidi nel proficuo confronto tra maggioranza e opposizione. In questa particolare ottica, tipicamente ottocentesca, matura una concezione di rappresentanza proporzionale concepita come sistema di futuro contenimento delle forze politiche emergenti nella linea di conservazione degli equilibri politici esistenti.

La spinta motivazionale dei moderato-conservatori italiani, può essere riassunta in una sorta di «all'erta» rispetto alla presa di coscienza politica che i partiti antisistema (il socialista e il cattolico) svolgono all'interno dei gruppi socialmente ed economicamente più evoluti e organizzati³.

Il sistema maggioritario, infatti, premia le forze politiche la cui organizzazione si sviluppa in nuclei consolidati aventi una dislocazione logistica compatta, mentre penalizza i

gruppi fortemente disaggregati e sparsi in ordine scomposto sul territorio nazionale. Se questo meccanismo non presenta problemi di fronte ad una classe politica élitaria ed omogenea che si identifica in un elettorato altrettanto ristretto ed armonico, diventa, invece, particolarmente rischioso nel momento in cui il processo di inurbamento, collegato a quello di industrializzazione, riunisce nei centri urbani la forza lavoro, fornendole nello stesso tempo gli strumenti per una emancipazione che si traduce nel consolidamento di una propria organizzazione politica.

Di fronte a questa trasformazione sociale che va sanzionata anche a livello statutale, il primo istituto ad essere messo sotto accusa è quello parlamentare e, di questo, ciò che necessita di un improrogabile adeguamento è il meccanismo del reclutamento. Infatti, se il sistema maggioritario può, in un primo momento, rappresentare l'argine contro cui si scontrano i primi embrioni dei futuri partiti di massa, costretti a pagare alla classe dirigente l'oneroso pedaggio di una sottorappresentanza, nel lungo periodo, con le prospettive di un suffragio in costante espansione, ci si trova di fronte ad una drastica inversione delle parti. È questa aspettativa che fa maturare le richieste di un'equa rappresentanza, che vanno allora interpretate come istanze legate alla volontà di precostituire sufficienti garanzie alla permanenza, all'interno dell'istituto parlamentare, di una rappresentanza moderata, ponendola in grado di svolgere un ruolo/ponte tra la sicurezza dell'oggi e l'incertezza del domani.

Secondo questa logica, la rappresentanza proporzionale assume le caratteristiche di un mero strumento di redistribuzione dei seggi parlamentari e, con questo taglio, assolutamente riduttivo, diventa la bandiera delle istanze politiche più diverse, dai moderato conservatori ai cattolici ed ai socialisti.

In questa fase, la messa in discussione del sistema di scrutinio non si interseca minimamente con gli altri dibattiti che pur toccano da vicino il sistema parlamentare e cioè il problema del suffragio ristretto, l'essenza del mandato legislativo e quello non secondario del rapporto Camera e Senato.

Nella realtà, gli interrogativi, che circondano la figura del deputato, coinvolgono l'intera struttura del Parlamento: l'interrogarsi intorno ai criteri con i quali allargare a nuove categorie il diritto elettorale, non può prescindere dal significato che viene attribuito all'elezione quale strumento

London, 1980, come pure B. OWEN, *Aux origines de l'idée proportionnelle*, in «Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politiques», 1985, n. 32 (numero monografico su «La représentation proportionnelle en Europe»).

² Per la composizione e l'attività dell'Associazione, si rimanda alla nostra comunicazione, presentata all'International Commission for the History of Representation and Parliamentary Institutions, pubblicata in V. CONTI-E. PII, *Gli aspetti sociali delle istituzioni rappresentative (sec. XIX e XX)*, Firenze, pp. 93-105.

³ Esempiativo della numerosa pubblicistica che viene prodotta su questo tema è lo studio di A. BRUNIALTI, *Libertà e democrazia. Studi sulla rappresentanza delle minoranze*, Milano, 1871. Per una più vasta rassegna della produzione ottocentesca su questo tema si rimanda al nostro saggio *La questione della rappresentanza e l'evoluzione dei sistemi elettorali: il dibattito politico e giuridico italiano nel secondo Ottocento*, in «Ricerche di Storia Politica», I (1986), pp. 9-43.

di reclutamento di funzionari/rappresentanti⁴, ma non può nello stesso tempo non considerare che i due diversi modi di formazione delle Camere significano un diverso grado di legittimazione rispetto ad una società tenuta costantemente ai margini della gestione della cosa pubblica. A questa interpretazione cautelativa di rappresentanza proporzionale ben si confà il progetto applicativo proposto da Thomas Hare nel suo trinomio riassuntivo: un voto, un quoziente, un collegio⁵. La nazione, riunita in collegio unico nazionale, permette realmente al singolo elettore di designare, per l'ufficio di deputato, la persona maggiormente rappresentativa, nella sicurezza che il voto singolo non andrà disperso potendosi collegare ai voti sparsi all'interno del collegio: la logica della privatizzazione del voto nella rappresentanza della nazione è qui esplicitata in tutta la sua potenzialità.

Purtuttavia, quando si organizza ad Anversa nel 1885, il primo convegno proporzionalista internazionale, il sistema che viene indicato come l'*optimum* per rappresentare le minoranze è quello del belga Victor D'Hondt⁶, il quale si fonda essenzialmente sulla contrapposizione delle liste e si basa su un meccanismo di ripartizione che permette la sicura attribuzione di tutti i seggi alle liste concorrenti, pregio non indifferente all'interno di una logica di eguaglianza distributiva.

È questo il primo passo interessante perché segna, in campo internazionale, una svolta delle Associazioni proporzionaliste: da una concezione di rappresentanza ambiguamente giocata tra il binomio cittadino/stato, si

⁴ Si vuole qui evidenziare il lungo dibattito tra scuola democratica e scuola dottrinarista tendente a privilegiare nella figura del deputato l'essere rappresentante della società o l'essere considerato mero appartenente ad una magistratura eletta chiamata a decidere delle sorti dello stato. Su questo si veda L. ROSSI, *I principi fondamentali della rappresentanza politica. Il rapporto rappresentativo*, Vol. I, Bologna, 1894, soprattutto le pp. 1-16 dove viene impostato il problema.

⁵ Cfr. T. HARE, *The machinery of representation*, London 1857 e la successiva stesura, Id., *The election of representative, parliamentary and municipal*, London, 1859.

⁶ Cfr. V. D'HONDT, *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1882. Sui sistemi elettorali si veda G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, Firenze, 1946; M. DUVERGER, *L'influenza dei sistemi elettorali nella vita politica*, Roma, 1958; G. SCHEPIS, *Le consultazioni popolari in Italia dal 1848 al 1957*, Empoli, 1958; G. SCHEPIS, *Storia dei sistemi elettorali*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XIV, Varese, pp. 663-672; F. LANCHASTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981.

passa ad una logica di rappresentanza che presuppone l'esistenza di un gruppo organizzato che si pone a livello mediano tra il cittadino e lo stato. Questa realtà intermedia, che può essere il gruppo etnico, il gruppo d'interesse, l'associazione politica, rappresenta il primo stadio del superamento della logica bipolare che aveva fatto *tabula rasa* di ogni forma di organizzazione che non fosse quella meramente statale.

In Italia, dove il partito è ancora concepito come referente dello stato e non della società⁷, il sistema delle liste concorrenti non viene recepito nella sua portata innovativa e forse la diffidenza maggiore viene ingenerata dal timore che possa venire utilizzato per riaccendere pericolosi revanscismi regionali.

Sarà solo con l'inizio del nuovo secolo, che, soprattutto in casa socialista, si comincerà a guardare al sistema belga come ad un opportuno strumento per vedere riconosciuta, anche all'interno del Parlamento, la propria forza politica a quei gruppi il cui programma innovativo ottiene un maggiore riscontro all'interno della società.

Siamo ancora però in una logica di «matematica» rappresentanza delle forze, e non è casuale che ancora una volta si ripropongano, attorno alla proporzionale, quegli schieramenti che, oltrepassando i confini dei gruppi, uniscono le forze in una sorta di *embrassons nous* che poco fa sperare in ordine alla chiarezza di una proposta politica.

È, questa volta, l'Associazione proporzionalista milanese, sorta nel capoluogo lombardo nel 1911 soprattutto per opera del socialista Alessandro Schiavi, che si trova ad accogliere sotto la sua ampia bandiera socialisti, cattolici e radicali. Il coagulo di queste forze, normalmente definite «sovversive»⁸, intorno ad un programma politico giocato più su un piano operativo per l'introduzione della proporzionale

⁷ Si veda a questo proposito P. POMBENI, *Trasformismo e questione del partito*, in P. POMBENI (a cura di), *La trasformazione politica nell'Europa liberale 1870-1890*, Bologna, 1985, pp. 215-254; come pure P. POMBENI, *Teoria dei partiti ed esperienza costituzionale nell'Europa liberale*, in N. MATTEUCCI - P. POMBENI (a cura di), *L'organizzazione della politica: cultura, istituzioni, partiti*, Bologna, 1988, pp. 291-311.

⁸ Si vedano a questo proposito i fondi di P.S. degli anni 1910-1919 depositati a Roma presso l'Archivio Centrale di Stato.

che sul mero dibattito teorico, non mette, però, in guardia nessuno⁹.

Spente le diatribe sull'essenza del mandato legislativo con l'intervento di Orlando del 1895¹⁰, il fronte proporzionalista va infatti progressivamente allargandosi anche alle aule parlamentari dove, per opera del radicale Caetani si costituisce un Comitato per l'introduzione della rappresentanza proporzionale¹¹. A questa convergenza favorevole si oppone però il più attento giudizio di un politico navigato, quale Giolitti, che mentre si mostra più democratico dei socialisti con la concessione¹² del suffragio universale, nega l'opportunità politica di una riforma del sistema di scrutinio¹³. L'eccezione sollevata da Giolitti verso la proporzionale non è priva di significato. Qualcosa infatti si va muovendo anche sul fronte proporzionalista dove, all'originario ruolo di distribuzione dei seggi in proporzione alle forze del paese, si va sovrapponendo, soprattutto in certi ambienti, la consapevolezza che il problema della proporzionale oltrepassa gli angusti confini di una elettorale giustizia distributiva, per colpire al cuore i cardini del sistema politico liberale.

L'evidente compresenza di due filoni all'interno del fronte proporzionalista è infatti riconoscibile già attorno al 1912

⁹ Si veda a questo proposito la relazione inviata dal Prefetto di Milano al Ministero dell'Interno, in A.C.S., P.S. 1911, b. n. 45. Si legge infatti in fondo al prospetto dei dati relativi all'Associazione proporzionalista: «L'Associazione, sebbene tenda ad uno scopo politico, pure non ha scopo politico, tanto che i membri del Consiglio direttivo appartengono a partiti diversi».

¹⁰ Cfr. V. E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, ora in *Diritto pubblico generale*, Milano, 1940, pp. 418-431.

¹¹ Si veda il Bollettino, dal titolo *La riforma elettorale*, pubblicato a cura del Comitato parlamentare per la riforma elettorale con il sistema della rappresentanza proporzionale, pubblicato a cura del Poligrafico dello Stato. L'unico numero che ci è stato possibile consultare è il n. 2, pubblicato nel dicembre 1910 e conservato presso la Biblioteca Nazionale di Firenze, mentre non se ne è trovata traccia né nella Biblioteca della Camera dei Deputati né in quella del Senato.

¹² Lungo tutto il primo decennio del secolo in casa socialista si era discusso sull'opportunità di una battaglia per il suffragio universale e, quando nel 1910 si costituisce il Comitato Centrale per il suffragio universale coordinato da Merloni, sembra quasi che dalla battaglia ci si aspetti più un consolidamento del partito che una reale riforma politica.

¹³ Ipotesi che invece era stata velatamente avanzata col progetto di legge Luzzatti, cfr. Progetto di legge per l'Estensione del suffragio elettorale e altre modificazioni della legge elettorale politica presentato dal *Presidente del Consiglio L. Luzzatti alla Camera dei Deputati il 21 dicembre 1910*, in *Leg. XXIII-Atti Parlamentari-Camera dei Deputati-Sezione Documenti-Doc. N. 738*.

quando, in una sorta di Bollettino periodico, che l'Associazione milanese pubblica, esce l'articolo di Luigi Degli Occhi¹⁴ intorno ai «Problemi tecnici della rappresentanza proporzionale».

Degli Occhi, nel tentativo di sciogliere tutte le ambiguità che fanno della conclamata riforma un semplice «espedito di contabilità elettorale»¹⁵, cerca di sottolineare come la proporzionale sia essenzialmente una riforma politica a cui va riconosciuta la capacità di superare il concetto ottocentesco di rappresentanza dal momento che lo spirito che la informa sanziona il carattere politico del diritto di voto spostando il centro dalla volontà politica dal singolo al partito¹⁶.

Questo dato viene ribadito ancora alla fine del 1913 quando, dopo la prima prova del suffragio universale, si fa un bilancio del voto. Con ulteriore precisione, Degli Occhi definisce il campo d'azione della proporzionale legando lo svolgimento della riforma al modello di sviluppo delle moderne democrazie occidentali¹⁷. In questa logica la funzione elettorale diventa «designazione di direttiva politica» in quanto l'elezione «deve, principalmente, servire a tradurre in forze politiche, anzi in forze impulsive ed impellenti degli organi costituzionali le forze e le volontà sociali»¹⁸, e qui per «forze e volontà sociali» non s'intendono i microcosmi disorganici riconducibili alle

¹⁴ Per un sintetico inquadramento della figura di Degli Occhi, si veda la voce curata da Giorgio Vecchio nel *Dizionario del Movimento Cattolico in Italia*, Vol. III, Casalmonteferrato, Marietti, 1982, pp. 289-290, alla cui bibliografia si rimanda.

¹⁵ L. DEGLI OCCHI, *Problemi tecnici della rappresentanza proporzionale*, in ASSOCIAZIONE PROPORZIONALISTA, *L'allargamento del suffragio e la rappresentanza proporzionale*, aprile 1912, n. 2, p. 33.

¹⁶ L'unico elemento che va a temperare questa analisi nella tesi di Degli Occhi è la necessità di far entrare nella proporzionale anche la rappresentanza degli interessi. *L'escamotage* studiato propone una ricomposizione del collegio, che dovrebbe comunque essere modificato nel passaggio dall'uninomine al plurinomine, su basi «locali» e «sociali», in modo da produrre una «organicità» nelle unità elettorali (cfr. *Ibidem*, p. 29). Questa specificazione portata da Degli Occhi sottolinea la matrice politica dell'autore: la rappresentanza organica è infatti patrimonio della cultura cattolica.

¹⁷ Cfr. L. DEGLI OCCHI, *Il valore storico e giuridico e la sistemazione tecnica della rappresentanza proporzionale*, in ASSOCIAZIONE PROPORZIONALISTA, *Primi rilievi sulle elezioni politiche generali*, dicembre 1913, n. 5, pp. 19-20.

¹⁸ *Ibidem*, p. 62.

volontà individuali, bensì le organizzazioni in cui la società si riconosce. Ecco che, allora, «la rappresentatività, concetto relativo, e non il valore personale, concetto assoluto, deve essere il requisito degli elementi costituenti l'organo parlamentare se questo vuol essere...il Paese, che si riduce, per volere ed agire, alla suprema semplicità dei minimi termini»¹⁹.

L'impatto col partito, quale centro di elaborazione politica, comporta la definizione del ruolo preciso che gli spetta nel complesso gioco dei rapporti istituzionali. Primi ad essere messi in discussione sono dunque Parlamento e Governo e, se per il primo vengono fortemente ridimensionate le speciose critiche di irreparabile frantumazione dei centri di potere, per il secondo si annuncia una proficua emancipazione da quelle alleanze disorganiche che originano pletoriche maggioranze senza reale contenuto politico, per arrivare ad organiche coalizioni che si confrontano su un programma e, attorno ad un programma comune, assumono la direzione dello Stato.

Ciò che con la proporzionale muta, in modo radicale, è il concetto di rappresentanza politica che diventa rappresentanza di partiti o meglio per mezzo di partiti.

La lucidità con cui Degli Occhi definisce la portata politica della riforma si traduce nella necessità di un mutamento dei meccanismi su cui si fonda il sistema politico.

Ma l'altro aspetto interessante di quest'analisi sta nel fatto che mentre si fa chiarezza sul portato della riforma, si cerca anche di spaccare il fronte proporzionalista, abbandonando alla deriva i fautori di quello che potremmo ora definire un protoproporzionalismo ottocentesco.

Nella realtà quest'operazione non riesce nel 1913 e non riuscirà mai, neppure nel 1919 quando, contrariamente a tutte le aspettative dell'anteguerra²⁰, la proporzionale diventa la proposta di legge che accomuna socialisti, popolari, nazionalisti, fascio parlamentare, radicali e liberali²¹.

¹⁹ *Ibidem*, p. 63.

²⁰ Cfr. A. SCHIAVI, *Programmi, voti ed eletti nei Comizi politici del 1909*, in «La Riforma Sociale», 16 (1909), p. 566.

²¹ Si veda a questo proposito sia la mozione Turati per la proporzionale annunciata il 5 marzo 1919 (Cfr. *Legislatura XXV - Atti Parlamentari - Camera dei Deputati - Sezione Discussioni*, pp. 18544) che porta le firme di tutti gli schieramenti parlamentari. Va tuttavia rilevato che all'interno dei gruppi radicali e liberali non tutti sono d'accordo sulla riforma, tra i radicali rimane l'emblematica opposizione di Giulio Alessio e tra i liberali va ricordata quella di Sidney Sonnino.

Le vicende del 1919 sono emblematiche per capire come il varo della riforma elettorale, al di là delle dichiarazioni di facciata, sia sottoposto ad una tattica di mediazione che non salva né l'obiettivo minimale della matematica rappresentanza delle forze, né quello più ambizioso della rappresentanza dei partiti.

Innanzitutto occorre richiamarsi al quadro politico dell'Italia post-bellica per capire come il problema della riforma elettorale venga posto e vissuto dal Parlamento come uno stato di necessità. Siamo di fronte ad un mutamento radicale dei rapporti sociali, derivato dal fatto che la prima guerra totale ha completamente modificato i meccanismi di dipendenza tra organi costituzionali e società²²: ben si confà, alla comprensione della crisi di transizione in cui ci si dibatte, l'affermazione di Giolitti: «per la trasformazione sociale i 4 anni di guerra (sono contati) per un secolo»²³.

Di primo piano anche i cambiamenti da registrare all'interno del quadro politico, dove, la costituzione del Partito popolare, sanzionando l'emancipazione dei cattolici dalle alleanze di gentiloniana memoria, sposta buona parte di quel corpo elettorale che nel 1913 aveva rappresentato la forza legittimante dell'area liberale; a questo va aggiunto la radicale spaccatura, in casa socialista, tra gruppo parlamentare e direzione del partito²⁴, che pone il gruppo parlamentare in una posizione interlocutoria rispetto alle altre forze politiche e i quadri del partito in una delirante attesa di repubblica dei *soviet*; senza contare poi le innumerevoli richieste di autogoverno dal basso determinate dal proliferare di organizzazioni professionali a stampo

²² Cfr. H. LUBASZ, *Stato limitato e stato sociale*, ora in R. RUFFILLI, *Crisi dello stato e storiografia contemporanea*, Bologna, 1979, p. 100.

²³ Lettera di G. Giolitti a A. Frassati spedita da Roma il 6 dicembre 1919, in L. FRASSATI, *A. Frassati. Un uomo, un giornale*, Vol. III/1, Roma, 1982, p. 591.

²⁴ Va poi rilevato che anche il gruppo massimalista è diviso al proprio interno tra l'ala elezionista, capeggiata da Serrati e Bombacci, e l'ala astensionista (la cosiddetta frazione comunista), che fa capo a Bordiga. Per la posizione della frazione comunista astensionista si rimanda al «Soviet», l'organo delle sezioni del partito socialista italiano nella provincia di Napoli che, dall'ottobre 1919, diventerà l'«organo della frazione comunista astensionista del Partito Socialista Italiano».

corporativo che non trovano un'adeguata risposta negli organi rappresentativi²⁵.

Questo quadro di rivoluzione latente in cui si dibatte l'Italia, viene messo ben in evidenza dal discorso pronunciato da Turati il 6 marzo 1919, quando, venuta in discussione la mozione da lui presentata in Parlamento sulla proporzionale²⁶, motiva l'imprescindibilità della riforma con la necessità di incanalare nella legalità l'ampia richiesta di riforme che monta dal paese. Se da un lato le affermazioni di Turati evidenziano il grave stato di precarietà in cui le istituzioni rappresentative sono costrette ad operare, dall'altro accettano il fronte comune sulla riforma, non uscendo da quell'ambiguità che fa del proporzionalismo la patria di più bandiere. Rimangono però alcuni interrogativi intorno a quest'operazione che Turati conduce nella convinzione che le maggiori convergenze che si costituiscono attorno alla proporzionale si traducano in un «passo avanti» verso la riforma²⁷.

E' un dato di fatto che la maggiore adesione alla proporzionale la si registra a livello di principio nella votazione che i deputati, con una prassi inusitata, svolgono al governo Orlando dimissionario²⁸, in un momento in cui

²⁵ Su quest'ultimo punto già nel 1910 Santi Romano aveva messo in guardia gli organi costituzionali con la sua, poi diventata celebre, prolusione su *La crisi dello stato moderno*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione», 2 (1910), Vol. I.

²⁶ Vedi quanto scritto alla n. 20.

²⁷ Cfr. La lettera di Filippo Turati ad Anna Kuliscioff *spedita da Roma in data 6 marzo 1919*, in F. TURATI-A. KULISCIOFF, *Carteggio. Dopoguerra e fascismo (1919-20)*, Vol. V, a cura di A. SCHIAVI, Torino, 1953, p. 32, ora ripubblicato sempre per i tipi dell'Einaudi da F. PEDONE (Torino, 1977).

²⁸ Il 19 giugno Orlando chiede alla Camera il parere favorevole per costituirsi in Comitato segreto sulla politica estera: «E non uso le parole ormai svalutate dall'uso, di fiducia e non fiducia. Quando il presidente del Consiglio vi ha detto: io non posso discutere in seduta pubblica argomenti di tal genere, ciò significa che egli non li discuterà in seduta pubblica. È evidente!» (*Leg. XXIV-A.P.-C.d.D.-S.D.*, p. 18871). A queste affermazioni la Camera oppone un secco rifiuto (262 contrari e 78 favorevoli). Dopo una sospensione di seduta, Orlando si ripresenta alla Camera e annuncia l'avvenuta presentazione delle dimissioni al re. Immediatamente Turati si alza e, a Governo dimissionario, chiede alla Camera di fissare la seduta per la discussione della proporzionale. Alla richiesta di Turati si oppone una pregiudiziale posta da Alessio nel tentativo di soprassedere alla discussione fino a quando non sia ricostituito il Governo, ma la Camera vi si oppone con 205 voti contro 96. A questo punto il deputato Sacchi presenta una sospensiva con la quale, pur riconoscendo alla Camera la propria capacità decisionale, le si pone un quesito intorno all'opportunità di aspettare che il

non si riesce a discernere quanta sia la spinta reale verso la riforma e quanto invece giochi la necessità di affermare la propria capacità autodecisionale rispetto al Governo, in una sorta di rito di affrancazione che trova nella riforma elettorale l'espedito attraverso il quale affermarsi.

E' comunque un dato incontrovertibile che questa presa di posizione, da parte della Camera, diventa un passaggio obbligato per il futuro Governo.

Il clima in cui matura l'iniziativa della discussione sulla proporzionale segna tutto l'iter del disegno di legge. E' questo un dato significativo che deve essere opportunamente valutato: la formale libertà di discussione intorno alla riforma si scontra costantemente contro la necessità di una modifica del sistema elettorale che tutti vogliono, richiedono e aspettano, in quanto rappresenta l'unico dato capace di legalizzare ogni richiesta di modifica del sistema rappresentativo. Con questa istanza, che Nitti fa costantemente propria, ben si contempera il tentativo di progressivo adeguamento della proporzionale al sistema politico liberale. Nel dibattito parlamentare del '19 siamo, infatti, di fronte ad una progressiva retromarcia del dettato proporzionalista. Il forte dilemma in cui i proporzionalisti puri, quelli che guardano al di là dei numeri, si trovano è o la mediazione o la bocciatura del progetto e, nel dubbio, prevale, al di là delle dichiarazioni rilasciate alla Camera, la volontà di portare comunque avanti la riforma, nella speranza che, una volta varata, sia possibile riportare la legge al suo progetto iniziale²⁹.

Fin dal dibattito generale emergono alcuni dati interessanti.

Molte sono le posizioni che le diverse correnti manifestano nei confronti della proporzionale: da un lato abbiamo gli uninominalisti irriducibili che rifiutano una riforma elettorale *tout court*, dall'altro abbiamo il fronte

Governo sia formato per avviare il dibattito sulla riforma. Alla sospensiva si dichiarano favorevoli 229 deputati contro 81 (cfr. *Leg. XXIV-A.P.-C.d.D.-S.D.*, pp. 18876-18881).

²⁹ Si veda a questo proposito la Lettera inviata da Luigi Degli Occhi a Giuseppe Micheli sul finire del luglio 1919 (s.d., ma desumibile dal testo scritto). In questa lettera Degli Occhi consiglia di non spaccare il fronte proporzionalista sulla discussione generale del progetto, ma di lasciare ogni chiarificazione nel dibattito sugli articoli, in C. PELOSI, *Dall'intransigenza al Governo. Carteggi di Giuseppe Micheli (1891-1926)*, Bergamo, 1965, pp. 408-411.

pro-riforma spaccato in molteplici sfumature che vanno dai cameriani³⁰, ai fautori del *panachage*³¹, agli intransigenti³².

In questo clima, indice di per sé di scarsa uniformità, si vota il passaggio alla discussione degli articoli con un pregiudiziale assenso, secondo l'ordine del giorno presentato da Porzio, alla proporzionale³³.

Questa votazione deve essere sottoposta a due considerazioni: da un lato non va dimenticato che la riforma, dopo la formale richiesta avanzata dalla Camera, a Governo dimissionario, si trova su una strada obbligata; dall'altro occorre considerare il costante intervento del Governo tendente ad influenzare pesantemente i deputati sia nella predisposizione alla riforma elettorale, sia nella costruzione tecnica della legge³⁴.

Il ridimensionamento del portato politico della riforma si ha attraverso un'operazione di sostanziale sovrapposizione dei principi informativi del sistema uninominale alla proporzionale.

³⁰ Dal nome del deputato Giovanni Camera che nell'aprile del 1918 aveva presentato un disegno di legge (che è di fatto quello in discussione, anche se superato nel suo dettato originario dal progetto che la Commissione, relatore di maggioranza Giuseppe Micheli, ha presentato), per l'introduzione dello scrutinio di lista.

³¹ Per *panachage* si intende il meccanismo tecnico attraverso il quale la legge può consentire agli elettori di una lista di dare preferenze su liste contrapposte. Questo correttivo viene proposto dal giolittiano Camillo Peano, prima in un articolo apparso su «Nuova Antologia», 284 (1919), poi direttamente nel dibattito parlamentare (cfr. *Leg. XXIV-A.P.-C.d.D.-S.D.*, pp. 19689-19695).

³² Per intransigenti si intendono quelli (per la verità rimangono tali, nel dibattito, solo i socialisti ufficiali) che vogliono la lista bloccata, ovvero l'impossibilità di contaminazione tra le diverse liste.

³³ Il testo su cui si vota nominalmente il passaggio alla discussione così recita: «La Camera, affermando la necessità della riforma elettorale sulla base del sistema proporzionale, passa alla discussione degli articoli», in *Leg. XXIV-A.P.-C.d.D.-S.D.*, p. 20205.

³⁴ Se da un lato Nitti cerca costantemente di accorciare i tempi tecnici del dibattito, il che può già essere considerato un primo indice di forzatura rispetto alla Camera, dall'altro va tenuto presente che Nitti ribalta costantemente contro la Camera le affermazioni di necessità politica affinché le prossime elezioni siano svolte con un diverso sistema di scrutinio e, in questa linea, sostiene la necessità di varare la riforma accettando di fatto il progetto che Governo e Commissione hanno elaborato: nel breve dibattito sugli articoli della legge Nitti consente con la Camera su un solo significativo emendamento che, e questo è particolarmente interessante per capire lo spirito del Governo, è quello del *panachage* (per la complessità del dibattito in aula si vedano *Leg. XXIV-A.P.-C.d.D.-S.D.*, pp. 19671-20683).

La prima manovra viene fatta sui collegi elettorali³⁵, dove si decide la coincidenza dei nuovi collegi plurinomiali con il territorio delle circoscrizioni provinciali o l'accorpamento di più province, laddove non si raggiungano dieci deputati per collegio e in via transitoria, per le prime elezioni, i cinque deputati per collegio; la seconda è la sostanziale bocciatura della lista di partito bloccata, a favore della lista incompleta, con possibilità per l'elettore di completarla, indicando nomi compresi nelle altre liste. Questa seconda manovra, formalmente temperata dal divieto di candidature multiple nello stesso collegio, di fatto è la più grave, perché fa risorgere, all'interno delle rivendicate liste di partito contrapposte, le vecchie alleanze, e mette in serio pericolo la possibilità di un reale rinnovamento della classe dirigente.

Materialmente la Camera si esprime per una contenuta contaminazione, ponendo l'alternativa tra preferenza ed aggiunta e stabilendo i livelli di contaminazione in rapporto ai deputati da eleggere nel collegio. Di fatto quello che salta è il principio della rappresentanza per mezzo dei partiti, che avrebbe dovuto significare chiarezza nei programmi e successivamente alleanze sui programmi. In più, il rischio maggiore di questo *panachage* all'italiana³⁶ viene indicato, prima, nella possibilità che gli elettori di un partito hanno, non sempre mossi dalla volontà di far riuscire il migliore, di determinare gli eletti dei partiti concorrenti e, successivamente, nel tentativo di disincentivare questa operazione di basso profilo, con l'inserimento di una procedura nel computo dei voti altrettanto pericolosa. Infatti, invece di stabilire che la cifra elettorale per la determinazione dei seggi da attribuire alla lista va calcolata sugli effettivi voti di lista, si amplifica il favore ottenuto da un partito aggiungendo ai voti di lista puliti una percentuale (da calcolarsi in rapporto ai deputati da eleggersi nel collegio)

³⁵ Chi si era preoccupato di analizzare tecnicamente le possibilità di attuazione della proporzionale aveva dimostrato che la riforma esplicava pienamente la sua portata solo se operava su collegi estesi. Particolarmente interessante la proiezione pubblicata su «L'Unità» di Salvemini con la quale si dimostra che più piccole sono le circoscrizioni più alto è il soffocamento delle minoranze, cfr. (G. Salvemini), *La riforma elettorale*, in «L'Unità», 8 (1919), pp. 155-156.

³⁶ Il *panachage* concesso nella legislazione svizzera è tecnicamente realizzato in modo diverso, cfr. *Ginevra. Election des députés au Grand Conseil de Genève*, in *Leg. XXIV-A.P.-C.d.D.-S.D.*-Doc. N. 1065/A/bis, pp. 108-118.

dei voti aggiunti³⁷; in questo modo di fatto agli elettori che utilizzano il *panachage* si dà un potere elettorale superiore³⁸ rispetto a coloro che votano senza «mischiare» i partiti.

Il risultato a cui ci si trova di fronte, a progetto di legge approvato, è indubbiamente quello poco felice di una insana mistura che rischia di sommare in un sistema ibrido gli aspetti negativi dell'uninomiale e del proporzionale.

Se il Governo può essere considerato il regista di questa proporzionale senza proporzionale, le forze politiche della XXIV legislatura hanno indubbiamente la responsabilità di quest'operazione che può essere considerata pregiudizievole al corretto funzionamento del sistema politico.

Chi, primo fra tutti, ha tentato di contenere il radicale mutamento che la riforma avrebbe comportato è stato il gruppo giolittiano che, attraverso l'intervento di Camillo Peano sulla necessità di non pregiudicare la libertà dell'elettore ha creato il presupposto perché centro della volontà politica rimanesse formalmente il singolo e non si affermasse il ruolo istituzionale del partito. Al gruppo giolittiano si sono avvicinati, i cattolici che, in un primo momento, per mano di Luigi Degli Occhi hanno fatta propria la possibilità dell'elettore di scegliere nomi fuori lista³⁹ e successivamente con la mediazione di Filippo Meda hanno accettato le modifiche all'art. 12⁴⁰, mischiando i voti di lista con i voti aggiunti. Vengono poi i sostenitori dell'uninomiale: a nome di costoro Giulio Alessio ha tentato di dare una lettura restrittiva dell'art. 1, relativo alla composizione dei collegi, modificando il meno possibile le composizioni delle circoscrizioni provinciali⁴¹.

³⁷ Per voti aggiunti si intendono la somma delle preferenze che deputati diversi da quelli in lista ottengono all'interno di una lista che non sia la propria.

³⁸ Costoro infatti danno un voto alla lista del partito prescelto e, dando un voto di preferenza a un candidato di un'altra lista (voto aggiunto), danno anche una percentuale $1/x$ (dove x sta per il numero dei deputati da eleggersi nel collegio) alla lista del candidato aggiunto.

³⁹ Cfr. L. DEGLI OCCHI, *Per la rappresentanza proporzionale*, in «L'Italia», 18 febbraio 1919. Con questo intervento Degli Occhi propone due interventi sul progetto di legge elaborato dall'Associazione proporzionalista milanese: la determinazione di un *minimum* di candidati per lista e la possibilità di indicare la preferenza per nomi fuori lista.

⁴⁰ È questo l'unico intervento sostanziale accettato da Nitti, cfr. *Leg. XXIV-A.P.-C.d.D.-S.D.*, p. 20591.

⁴¹ Si veda a questo proposito sia la proposta Alessio relativa alla composizione dei collegi elettorali in *Leg. XXIV-A.P.-C.d.D.-S.D.*, pp. 20633-

Varata la legge, e convocati i comizi nel breve lasso di un mese⁴², la tattica elettorale silura quello che è rimasto della proposta politica della proporzionale.

I liberali si presentano in un ventaglio di liste estremamente variegato. D'altronde lo stesso Giolitti sostiene che «data la rappresentanza proporzionale, il mettere insieme elementi eterogenei torna a danno di tutti... è certissimo che una lista mista, di gente che non è d'accordo e che rappresenta tendenze opposte, allontana moltissimo i voti»⁴³. I cattolici, a loro volta, optano per la lista incompleta su tutti i collegi, ritornando sulla decisione di intransigenza, che poteva coniugarsi solo con la lista bloccata, varata al Congresso del Partito svoltosi in gennaio. I socialisti, da parte loro, si vantano di essere l'unica forza a presentare liste bloccate in tutti i collegi; tuttavia questa pratica, come d'altronde era stato messo in evidenza durante il dibattito in aula, torna a tutto loro vantaggio, dal momento che si trovano voti aggiunti nelle altre liste, senza la possibilità per i loro elettori di manifestare la stessa scelta per deputati di liste concorrenti.

Nonostante questi tentativi di arginare la rottura col sistema liberale, le elezioni del 16 novembre segnano la condanna della vecchia classe dirigente: la vittoria elettorale può essere, infatti, proclamata solo dai due partiti organizzati: il popolare ed il socialista.

La prima reazione è quella di imputare alla riforma la condanna dei partiti medi; nella realtà la legge ha solo permesso una attribuzione dei seggi, peraltro non perfettamente proporzionale⁴⁴, alle forze politiche presenti all'interno della società. Quello che resta invece pregiudicato è il funzionamento del sistema: la manovra

20635; sia la composizione della Commissione presieduta da Nitti, chiamata a decidere della composizione dei collegi: Alessio, Calisse, Camera, Dello Sbarba, Sant'Onofrio, Larussa, Peano, Sacchi, Porzio, P. Vascello, L. Bianchi, Mazzolani, Micheli e Turati. L'evidente minoranza di proporzionalisti puri (Micheli e Turati), porterà poi Turati a minacciare le dimissioni se la Commissione opererà solo in guisa di accogliere le istanze degli ex-deputati, piuttosto che approntare una normativa funzionale alla nazione.

⁴² Il T.U. della legge viene approvato con decreto reale in data 2 settembre 1919 e in data 29 settembre 1919 il re firma il decreto di scioglimento della Camera.

⁴³ Lettera di G. Giolitti a A. Frassati, spedita da Bardonecchia in data 4 settembre 1919, in L. FRASSATI, *A. Frassati. Un uomo, un giornale*, cit., p. 521.

⁴⁴ Diciamo non perfettamente sia per il già ricordato peso dei voti aggiunti sui voti di lista sia perché, in questo primo varo della proporzionale in Italia, non si computano i resti.

delle forze moderate conservatrici tesa a plasmare il disegno di legge della riforma sulle esigenze della vecchia classe politica non ha fatto i conti con la necessità di essere un partito organizzato con un programma definito per diventare interlocutori delle nuove forze emergenti.

Alla riapertura della Camera, se non fosse per la modifica del regolamento che ufficializza i gruppi parlamentari legandoli al partito e penalizzando i *freelanders*⁴⁵, sarebbe difficile cogliere i segni di una prassi politica nuova: il *Parteienstaat*, che avrebbe dovuto impiantarsi con l'introduzione della proporzionale, non decolla.

Va infatti sottolineata una responsabilità, tutta dell'ampio schieramento liberale, che non capisce come il nuovo sistema, per quanto falsato nella sua volontà politica, non può falsare i numeri: per entrare in competizione colla proporzionale occorre uno schieramento di partito, non miriadi di correnti che si trasformano in partiti elettorali solo in procinto dei Comizi. Questo la classe dirigente non l'ha capito nel '19 e non lo capirà nel '21 quando Giolitti, sciolta la Camera, tenterà di combattere i partiti organizzati con il sistema dei blocchi, per riproporre ancora una volta le dinamiche del sistema uninominale nella speranza di volgere a suo vantaggio la cabala dell'urna⁴⁶.

Il crollo del sistema liberale dunque non va tanto imputato ad una legge⁴⁷, quanto all'incapacità della nuova classe dirigente di misurarsi da un lato con una prassi politica nuova, dall'altro con quelle masse che erano state la sua tradizionale forza legittimante e che ora, in un quadro

⁴⁵ Si veda a questo proposito il dibattito sul regolamento e il confronto/scontro tra Modigliani e Salvemini, cfr. P. DI MUCCIO, *Il regolamento della Camera dei deputati dal 1900 al 1922. La rivoluzione regolamentare e la moderna Camera dei deputati: dal Parlamento dei notabili al Parlamento dei partiti*, IV parte, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1987, n. 2, pp. 65-125.

⁴⁶ Cfr. L. Degli Occhi, *Storia politica italiana. Giolitti, Turati, Cornaggia*, Milano, 1946, p. 90.

⁴⁷ Va qui tenuto presente che, nell'ambito della ricerca sull'introduzione della proporzionale in Italia ho ricostruito su due regioni campione (l'Emilia Romagna, tradizionalmente più favorevole alle forze popolari, e la Basilicata, caratterizzata da un elettorato radico-liberale, con la totale assenza di elettorato cattolico) i vecchi colleghi uninominali-maggioritari all'interno delle griglie del sistema plurinominale per verificare, pur considerando che non è possibile una mera sovrapposizione, quali forze avrebbero avuto giovamento dal mantenimento del vecchio sistema di scrutinio. Il risultato, mentre ha riconfermato la sconfitta della classe moderato-conservatrice, ha privilegiato le forze socialiste ed ha indicato un alto ricorso ad elezioni di ballottaggio.

politico rinnovato, si spostano verso i partiti che diventano i garanti di un ordine sociale moderato, ma capace di legittimazione nel «rappresentare» istanze sociali e non solo formalizzazioni giuridiche: il popolare prima ed il fascista poi.