Sistemi elettorali (Regno d'Italia)

di Pier Luigi Ballini

- Bibliografia

Lo Statuto albertino – promulgato il 4 marzo 1848, dopo quello del Regno di Napoli (1° febbraio 1848) e quello del Granducato di Toscana (15 febbraio 1848), ma rimasto poi il solo documento costituzionale in vigore dopo la fase reazionaria seguita all'esaurirsi delle rivoluzioni del 1848-49 – non dettava che poche e limitate disposizioni in materia elettorale. Per la Camera dei deputati – il Senato era di nomina regia, vitalizio, con componenti di numero non limitato – l'art. 39 affermava soltanto che doveva essere «composta di Deputati scelti dai collegi elettorali conformemente alla legge»; l'art. 40 stabiliva che nessun deputato poteva «essere ammesso alla Camera se non è suddito del Re, non ha compiuto l'età di trent'anni, non gode i diritti civili e politici e non riunisce in sé gli altri requisiti previsti dalla legge» [Ghisalberti 1974].

La legge che disciplinò la materia elettorale fu quella del 17 marzo 1848, n. 689; a differenza della legge elettorale toscana non faceva parte integrante della Costituzione. I problemi relativi alla rappresentanza nazionale ed ai metodi da utilizzare per la sua elezione erano perciò disciplinati dalla legge ordinaria. Le fonti ispiratrici della legge – meno liberale di altre emanate, nello stesso periodo negli altri Stati della penisola [Cerutti, Pizzari, Schepis 1951, pp. 44-56; Piretti 1995, pp. 10-23; Ballini 2002, pp. 107-224] – furono lo schema costituzionale della monarchia di luglio (tenendo conto degli esiti della rivoluzione del 24 febbraio 1848 in Francia), la costituzione belga del 7 febbraio 1831 e la legge elettorale del 3 marzo 1831. La legge piemontese non considerò tuttavia il censo come criterio sufficiente di per sé per riconoscere il diritto all'elettorato – un diritto considerato come una funzione pubblica condizionata al possesso di determinate qualità, piuttosto che un diritto naturale – e dette rilievo prevalentemente al titolo di capacità. Riconobbe in taluni casi l'iscrizione nelle liste,

senza richiedere censo alcuno, a tutti coloro che avessero particolari titoli di studio e qualifiche intellettuali (ma, con singolare contraddizione, non ai laureati); aggiunse, per allargare ancora il diritto elettorale, alla categoria dei censitari e dei capacitari un'altra categoria che ammetteva il concorso e la compensazione fra le due condizioni. La legge che doveva regolare le elezioni per l'Assemblea elettiva abbandonò ogni riferimento al disegno di un sistema che dalle comunità locali si estendesse sino a una sorta di rappresentanza nazionale – che era stato alla base della riforma municipale –, cioè alla elezione dei deputati da parte dei Consigli comunali. Il tipo di elezione prescelta, ispirato a modelli di altri paesi europei, era quindi a base individuale, fondato su liste elettorali di componenti fra loro eguali, a voto diretto e segreto. Secondo questa normativa, ebbero diritto al voto i maschi maggiorenni alfabeti che avessero compiuto 25 anni, che godessero dei diritti civili e politici, che pagassero un censo annuo di imposte dirette di 40 lire (ma erano sufficienti 20 lire in Liguria e in Savoia, per tener conto del più lieve livello di imposizione che vi vigeva, sostituite in Sardegna dall'entità della pigione annualmente pagata) o che avessero le «capacità» previste dalla legge. In complesso, 78.259 cittadini: 1 ogni 62 abitanti (in Gran Bretagna, il rapporto raggiunto dopo la riforma del 1832 era di 1 a 30; in Belgio, nel 1848, di 1 a 55). Per l'elettorato passivo non era invece richiesto alcun particolare requisito (paradossalmente potevano venire eletti gli analfabeti che, senza censo, non potevano votare, ma non veniva concessa alcuna indennità parlamentare). L'iscrizione nelle liste elettorali, affidata a un sistema misto (all'iniziativa degli aventi diritto che dovevano presentarsi agli Uffici comunali preposti per dichiarare i loro titoli di ammissione; ai Consigli comunali ai quali era fatto obbligo di comprendere nelle liste anche coloro che notoriamente possedevano i requisiti richiesti per essere elettori), rifletteva i modelli diversi di «mobilitazione autonoma» e del ruolo delle istituzioni locali nel processo elettorale.

Il sistema elettorale era fondato sul collegio uninominale a due turni, sperimentato nella Francia della Restaurazione, ritenuto quasi un complemento del sistema rappresentativo e un meccanismo idoneo a selezionare una rappresentanza delle personalità migliori. Si ricorreva

al secondo turno quando nessuno avesse ottenuto, al primo, più di un terzo dei voti rispetto al numero degli iscritti nel collegio e più della metà dei suffragi dati dai votanti, esclusi i voti nulli. Una duplice condizione che difficilmente venne soddisfatta. Nel ballottaggio si votava per uno dei due candidati che avevano ottenuto più voti al primo turno; era eletto chi riportava la maggioranza semplice, senza altra condizione.

Il meccanismo di selezione favoriva alcuni gruppi sociali, i «notabili». Ma, d'altronde, in uno Stato «ove non si era formato né diffuso un proletariato a base industriale, ove l'aristocrazia e il clero avevano ormai scarsa consistenza e scarso peso, la prevalenza sociale della borghesia era scontata. Per questo, nel Piemonte del 1848, la legge elettorale non fece che riscontrare sul piano politico parlamentare quei rapporti di forza e di potere che già si erano configurati sul piano sociale e civile, garantendo quindi il carattere eminentemente borghese della Camera elettiva» [Ghisalberti 1974].

Anche dopo l'Unità, quando la legge venne estesa alle provincie annesse, fra il 1861 e il 1880, il numero dei ballottaggi fu sempre alto; oscillò fra un minimo di 150 collegi su 508 (il 27,6 per cento) nel 1880 e un massimo di 343 collegi nel 1870 (il 57,5 per cento). Nel 1848 i collegi furono 204; corrispondevano, di regola, a un rapporto medio di un deputato su 25.000 abitanti. Divennero 260 nel 1860, dopo l'annessione della Lombardia, nelle ultime elezioni per il Parlamento subalpino; 443 nel 1861, per le prime elezioni del Regno d'Italia, dopo le nuove annessioni seguíte ai plebisciti effettuati a suffragio universale maschile; 493 nel 1867, in seguito all'annessione delle provincie del Veneto e di Mantova; 508 nel 1870, dopo Porta Pia, numero di collegi che rimase inalterato fino alle elezioni del 15 maggio 1921 (salvo il periodo 1882-91). La legge del 17 marzo 1848 era ritenuta dai suoi autori un testo da rivedere e da migliorare; venne invece estesa, salvo poche modifiche e l'adeguamento del numero dei collegi, ai territori annessi nel 1848, nel 1860, nel 1866, nel 1870 e rimase in vigore fino alla riforma elettorale del 1882.

La questione elettorale non fu infatti centrale, nel dibattito politico e culturale, nel primo quindicennio dopo l'Unità nonostante la rilevanza che le tematiche costituzionali e in particolare quelle relative alla

rappresentanza ebbero nella Destra e nella Sinistra storica. Prevalsero le problematiche relative alla costruzione dello Stato unitario. La legge elettorale rimase così invariata per oltre un ventennio, nonostante fossero state presentate, fra il 1861 e il 1882, numerose proposte di riforma prevalentemente relative all'allargamento del suffragio, alla eleggibilità e alla indennità per i deputati [Piretti 1995, pp. 32-53; Ballini 2003, pp. 1-41]. Senza esito rimasero anche le proposte avanzate dall'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale, promossa da esponenti della Destra e della Sinistra storica, che aveva tenuto la prima riunione pubblica a Firenze nel giugno 1872 [Piretti 1990].

La base e il riferimento di una nuova legge elettorale fu il disegno di legge presentato da Depretis il 31 maggio 1880 – che ricalcava in gran parte il precedente progetto del 17 marzo 1879 –: proponeva l'allargamento del corpo elettorale considerando la capacità come principale criterio d'accesso alle liste elettorali, mantenendo il criterio del censo, e l'introduzione dello scrutinio di lista al posto del collegio uninominale. Nel dibattito in Aula, a Montecitorio, non sulla base del progetto del Governo, ma di quello della Commissione e della Relazione elaborata da Zanardelli, si confrontarono, con frequenti richiami al modello dell'Inghilterra, le diverse concezioni della rappresentanza e del diritto elettorale della Destra, della Sinistra storica – divise al loro interno sulla soluzione da dare alla questione elettorale e sulle scelte di tattica politica e parlamentare da adottare – e della Lega della democrazia – fondata nell'aprile 1879, aveva riunito repubblicani e radicali sotto la presidenza di Garibaldi.

In tema di suffragio vennero respinte alla Camera sia le proposte di introdurre il suffragio universale, sia di ridurre il censo richiesto per l'iscrizione nelle liste elettorali a 10 lire. Il nuovo testo venne approvato nella 2^{a} tornata del 29 giugno 1881 con 202 voti favorevoli e 116 contrari. La nuova legge elettorale, dopo il dibattito nella Camera Alta – durante il quale venne sottolineato il «nesso strettissimo» fra riforma elettorale e riforma del Senato – riconobbe il diritto di voto ai cittadini maschi che avessero compiuto 21 anni e che, indipendentemente dalla loro condizione economica, avessero superato con buon esito le prove del corso elementare obbligatorio, anche durante il servizio

militare, nella scuola reggimentale. La scuola e l'esercito diventarono così le due più cospicue matrici di elettori per titoli (nel 65,3 per cento di iscritti per capacità nelle liste elettorali del 1882, il 37,1 per cento era stato inserito per aver compiuto la 2ª elementare, il 10,7 per cento per aver frequentato con profitto la scuola reggimentale). L'iscrizione per censo venne consentita ai contribuenti maschi per un'imposta annua diretta di almeno 19,80 lire – in seguito al compromesso raggiunto «tra due partiti» l'uno dei quali aveva sostenuto l'abbassamento del censo in base alla rappresentanza degli interessi, mentre l'altro l'aveva combattuto in nome della rappresentanza personale – (calcolata così, considerando la sovrimposta provinciale, per comprendere nel corpo elettorale gli iscritti nei ruoli della ricchezza mobile per redditi da lavoro dipendente), gli affittuari di fondi rustici (che li coltivassero e pagassero un affitto annuo non inferiore a 500 lire), i conduttori di un fondo con contratto di partecipazione nel prodotto o affittuari che pagassero un affitto la cui entità variava a seconda del numero degli abitanti del Comune di residenza. Con la riforma (l. 22 gennaio 1881, n. 593) cambiò notevolmente entità e fisionomia del corpo elettorale: gli elettori politici passarono da 621.896 a 2.049.461, superando quelli amministrativi; diventarono il 6,9 per cento rispetto agli abitanti residenti. La nuova legge non mutava invece né la normativa sulle incompatibilità né il sistema elettorale. La Camera aveva deliberato infatti nella 2ª tornata del 22 giugno 1881 – considerata l'ostilità della Destra e di una parte della Sinistra nei confronti dello scrutinio di lista – di stralciare il Titolo III del disegno di legge e di farne oggetto di uno nuovo.

La richiesta di sostituire lo scrutinio di lista al collegio uninominale era motivata dalla volontà di superare il vincolo di dipendenza personale e localistica tra elettori e candidati, di far diminuire il livello di corruzione, di favorire il confronto sui più rilevanti aspetti dei programmi di governo piuttosto che fra le persone, di dare «al deputato il vero carattere di rappresentante della nazione, sottraendolo alle influenze troppo locali», di evitare fra l'altro rilevanti disparità fra collegi urbani e rurali, di favorire la formazione di nuovi partiti, «entro e fuori la Camera».

Alla Camera, il dibattito sul nuovo disegno di legge che introduceva lo scrutinio di lista, iniziato nel gennaio 1882, ripropose non soltanto la dialettica fra sostenitori del collegio uninominale e gli avversari di questo sistema elettorale, fra i favorevoli e i contrari alla rappresentanza delle minoranze nelle varie forme in cui poteva essere realizzata: dal voto cumulativo alla rappresentanza proporzionale, dal voto limitato al voto negativo, ma costituì «un complesso intreccio fra ingegneria istituzionale, tattica di partito in materia elettorale e strategia parlamentare a lungo termine» [Ullrich 1992]. Gli esponenti della Destra ribadirono le ragioni della loro opposizione: lo scrutinio di lista avrebbe dato «l'assoluta prevalenza al numero» e un grande potere ai Comitati; avrebbe spezzato «ogni legame fra l'elettore e l'eletto», era «l'idea giacobina applicata alla procedura elettorale»; avrebbe pure sacrificato gli interessi dei piccoli centri a quelli dei centri maggiori. Il testo approvato dalla Camera – dopo numerosi compromessi sugli emendamenti presentati – nella tornata del 14 febbraio 1882, con 200 voti a favore, fra i quali quelli di molti deputati di destra, e 143 contrari, e dal Senato il 4 maggio 1882, con 126 voti favorevoli e 71 contrari, introdusse lo scrutinio di lista in 135 collegi, ciascuno dei quali eleggeva da 2 a 5 deputati a seconda del numero degli abitanti.

Nei 35 collegi a 5 deputati fu adottato il voto limitato: ogni elettore poteva votare soltanto per 4 candidati. Non trovarono accoglimento in quel periodo le proposte di alcuni liberali, riuniti nell'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale, per introdurre nel sistema italiano la RP considerata, fra i meccanismi di traduzione di voti in seggi, la più idonea a garantire – in un processo di tendenziale eguaglianza elettorale, che vedeva «il predominio del numero» e «la quantità sostituirsi alla qualità» – la presenza di *élites* dell'intelligenza e della competenza e una corrispondenza «giusta» tra la rappresentanza nazionale e le reali condizioni del paese. Né venne accolta la «petizione» inviata al Senato dall'Associazione perché fosse applicato «con maggiore larghezza ed equità il metodo della rappresentanza proporzionale […] aumentando il numero dei collegi a voto limitato ed estendendoli a tutte le provincie dove [fosse] possibile il farlo».

Nei 135 collegi erano eletti, secondo la nuova normativa, i candidati che avessero ottenuto il maggior numero di voti, purché superiore a un ottavo (12,5 per cento) del numero degli elettori. In caso diverso, si procedeva al ballottaggio al quale partecipava un numero di candidati doppio rispetto ai seggi da attribuire (coloro che avevano ottenuto più voti, ma non superato la soglia del 12,5 per cento) e nel quale era eletto chi avesse riportato più voti (cfr. la l. 7 maggio 1882, n. 725 poi riunita con la legge sull'elettorato nel T.U. 24 settembre 1882, n. 999).

Il T.U. del 1882 disciplinò le elezioni del 29 ottobre e 5 novembre 1882, del 23 e 30 maggio 1886, del 23 e 30 novembre 1890. Il tema della questione elettorale tornò tuttavia ad essere dibattuto quando, il 16 febbraio 1885, Depretis, Presidente del Consiglio e ministro dell'Interno, presentò un disegno di legge – nel rispetto della normativa della legge del 24 settembre 1882 – per adeguare il riparto dei deputati per ogni provincia e la corrispondente circoscrizione dei collegi secondo i dati risultati dal censimento della popolazione del 1881 (in 11 province l'aumento avrebbe dovuto essere di 1 deputato, in 2 di due deputati; in 13 province avrebbe dovuto esserci invece la diminuzione di 1 deputato; in 2 di 2 deputati; in 42 provincie non si sarebbe registrato alcuna modificazione del numero di deputati ad esse assegnato); si moltiplicarono le critiche al sistema dello scrutinio di lista. Al sistema elettorale introdotto nel 1882 fu attribuita la responsabilità di aver provocato «l'accresciuta influenza dei comitati locali e la minore sincerità e libertà delle elezioni» [Brunialti, in Ballini 2003, pp. 238-239], di non aver favorito la riorganizzazione dei partiti; la Camera non aveva assunto «il carattere più spiccato di Assemblea politica, di rappresentanza veramente nazionale […]; la base elettorale di ciascun candidato era rimasta l'antico collegio»; i piccoli interessi avevano trovato nello scrutinio di lista «un mezzo per moltiplicare la loro influenza»; le liste concordate avevano favorito l'elezione di «uomini d'indole, di tendenze, di opinioni le più eterogenee» [Franchetti, in Ballini 2003, p. 243]. Ruggiero Bonghi presentò una proposta per il ritorno al collegio uninominale (15 giugno 1885); Crispi e altri un'altra proposta per mantenere lo scrutinio di lista a base provinciale, ma con voto limitato. Il dibattito fu interrotto dalle elezioni del 23 e 30 maggio 1886; Bonghi ripresentò la sua proposta per l'abolizione dello

scrutinio di lista; un'altra proposta per il ritorno al collegio uninominale venne presentata da Nicotera, ma il dibattito dopo l'apertura della 3ª sessione della XVI legislatura avvenne, in una situazione completamente diversa rispetto a quella dell'inizio della legislatura: Depretis era morto il 29 luglio 1887, Crispi aveva costituito il suo primo ministero il 7 agosto 1887. La prevalenza, nella Commissione che esaminava le proposte di riforma elettorale, delle tesi uninominaliste rimase senza conseguenze: Crispi decise di affrontare le elezioni del 23 e 30 novembre 1890 con la legge del 1882; ciò comportò, fra l'altro, anche la decadenza dei disegni e dei progetti di legge in materia elettorale.

Appena costituita la nuova Camera ed eletti il Presidente e i Vicepresidenti, vennero presentati nuovi disegni di legge per l'abolizione dello scrutinio di lista. «Lo scrutinio di lista dette alla Francia la peggior Assemblea che essa abbia mai avuto», ribadì Bonghi; concordemente sostenne, da sinistra, Nicotera: «i Parlamenti francesi eletti a scrutinio di lista non furono Parlamenti liberali». Il 24 aprile 1891 la Camera approvava – con 182 voti favorevoli e 75 contrari – la proposta di legge di ritorno al collegio uninominale; il 5 maggio la votò pure il Senato, con 75 voti a favore e 8 contrari (l. 5 maggio 1891, n. 210). La nuova legge attenuava però il rigore del *quorum*; era eletto infatti a primo scrutinio chi avesse ottenuto un numero di voti maggiore del sesto degli elettori iscritti e della metà dei suffragi dati dai votanti, escludendo dal computo i voti dichiarati nulli. Una Commissione presieduta dal ministro dell'Interno e composta da deputati e senatori definì una nuova Tabella dei Collegi; tutte le elezioni politiche del trentennio 1892-1921 avvennero sulla base di circoscrizioni che si riferivano alla distribuzione della popolazione quale risultava dal censimento del 1882. Le prime elezioni generali dopo la riforma si svolsero alcuni mesi dopo la sua approvazione, durante il I ministero Giolitti, il 6 e il 13 novembre 1892.

Durante la XXIV legislatura – la più lunga del periodo 1861-1913 – venne poi approvata la riforma elettorale che introdusse il suffragio quasi universale maschile. La riforma concluse un lungo *iter* di dibattiti fra i partiti e i gruppi politici e al loro interno, sulla stampa, in Parlamento. Nella seduta del 21 dicembre 1910, il Presidente del

Consiglio Luigi Luzzatti presentò alla Camera un disegno di legge che proponeva di riconoscere il diritto di voto a tutti coloro che dimostrassero «di saper leggere e di saper trascrivere un brano di stampato, di saper leggere e scrivere i numeri». Il corpo elettorale sarebbe aumentato, secondo i calcoli fatti allora, fra 1 milione e mezzo e due milioni (nel 1909 gli elettori erano stati 2.930.000). Connessa con l'allargamento del suffragio Luzzatti propose pure l'introduzione del voto obbligatorio. Nonostante gli impegni assunti nelle comunicazioni del governo, Luzzatti non propose un'alternativa al sistema elettorale; giudicò il corpo elettorale «non ancora maturo per una riforma così complessa e radicale» come la rappresentanza proporzionale. Riteneva mancanti in Italia le condizioni esistenti in altri paesi dove aveva avuto applicazione. In Danimarca, annotava, la proporzionale era stata «resa possibile dalle elezioni a doppio grado in cui era innestata»; in Belgio dalla «potente organizzazione dei partiti»; nei Cantoni della Svizzera «dalla lunga tradizione ed esperienza del regime rappresentativo e dal più elevato livello della cultura del corpo elettorale». In Italia, invece, non esistevano «partiti con varie e sottili distinzioni organizzati, il livello medio della cultura del corpo elettorale non [era] sufficientemente alto, l'estensione territoriale grande e in alcune parti del paese la tradizione e l'esperienza del regime rappresentativo molto recenti». Luzzatti si limitò così a presentare le «prime linee d'un disegno di legge per introdurre nella legislazione elettorale italiana il principio della rappresentanza proporzionale» abbandonando il progetto, annunciato alcuni mesi prima, di una sperimentazione della proporzionale in alcune circoscrizioni che avrebbero dovuto essere formate unificando i collegi in cui erano allora divise le «grandi città».

Senza esito rimase anche la proposta presentata alla Camera il 9 giugno 1910 da Leone Caetani, ispirata alla proporzionale di tipo ginevrino (Hagenbach-Bischoff) insieme a deputati di varie tendenze politiche. Non venne approvata neppure l'altra innovativa proposta luzzattiana – avanzata insieme agli emendamenti al disegno di legge *Modificazioni alla legge elettorale politica* (29 novembre 1910), relativi alla riforma della procedura elettorale – di sostituire al sistema del ballottaggio, allora vigente, quello di una seconda votazione alla quale avrebbero avuto diritto di concorrere, come avveniva in Francia, tanto i candidati che

avevano partecipato alla prima quanto nuovi candidati per i quali fosse stata presentata «regolare dichiarazione, sottoscritta da un decimo degli elettori iscritti nelle liste del collegio». I progetti luzzattiani incontrarono diffuse riserve e ostilità non soltanto negli ambienti conservatori – contrari all'allargamento del suffragio e al ministero per la sua alleanza con i radicali e per la loro presenza nel governo – ma anche nella «Sinistra democratica» e nei deputati socialisti – contrari, fra l'altro, al voto obbligatorio. L'intervento di Giolitti nel dibattito parlamentare del 18 marzo 1911 a favore del suffragio universale maschile provocò la crisi del ministero Luzzatti.

Tornato alla guida del governo, appoggiato da una larghissima maggioranza, Giolitti presentò un progetto di riforma che riconosceva l'elettorato politico ai cittadini maschi che avevano compiuto 30 anni o che avendo compiuto 21 anni avessero prestato servizio militare. Altre norme prevedevano che la proclamazione degli eletti potesse essere fatta quando i candidati avessero raggiunto un numero di voti maggiore del sesto degli elettori iscritti nel Collegio – portato con un emendamento al decimo – e più della metà dei suffragi dati dai votanti, non computando i suffragi dichiarati nulli e le schede bianche. Nel dibattito generale in Aula le opposizioni di principio alla legge furono poche: dopo la guerra in Tripolitania e in Cirenaica, gli orientamenti della maggioranza dei deputati erano cambiati. Si ritenne doveroso riconoscere il suffragio quasi universale maschile dato l'onere tributario che il paese stava sostenendo e dati i sacrifici fatti dai soldati nella guerra. Non vennero approvate però le proposte di alcuni deputati per riconoscere il diritto di voto a tutti i maschi maggiorenni e alle donne (sostenuto da repubblicani, radicali, socialisti, da alcuni deputati liberali di sinistra e dallo stesso *leader* dell'opposizione costituzionale, Sidney Sonnino), né quelle per introdurre la rappresentanza proporzionale (sostenuta dalla maggior parte dei radicali – in particolare dall'on. Leone Caetani –, dai socialisti, dai repubblicani – con alcune significative eccezioni – dai «cattolici deputati» e da alcuni autorevoli esponenti liberali, fra gli altri dal *leader* dell'Opposizione costituzionale, oltre che dall'Associazione Proporzionalista). Giolitti vi era contrario per il «grandissimo frazionamento della Camera che avrebbe provocato» e perché riteneva che non poteva funzionare in un

paese dove non c'erano partiti organizzati. Alla «futura opera legislativa» furono rinviati anche i problemi relativi allo scrutinio di lista, alle circoscrizioni, alle incompatibilità parlamentari e all'introduzione di sistemi di votazione meccanica. Il disegno di legge venne approvato alla Camera, dopo quindici sedute, il 25 maggio 1912, con 284 voti favorevoli e 62 contrari – su 346 presenti e votanti –; al Senato, dopo due giorni di discussione, fu approvato il 29 giugno 1912 con 180 voti favorevoli e 49 contrari. Le leggi di riforma (30 giugno 1912, n. 665 e 22 giugno 1913, n. 648 – relativa alla nuova legge sulla cittadinanza e a questioni di procedura elettorale – poi raccolte e coordinate nel T.U. 26 giugno 1913, n. 821) aumentarono il corpo elettorale politico da 2.930.473 del 1909 a 8.443.205 – gli elettori passarono dall'8,3 per cento al 23,2 per cento rispetto agli abitanti residenti –; introdussero la cosiddetta «busta di Stato» – una busta, di tipo unico, nella quale l'elettore doveva introdurre la scheda, per meglio garantire la libertà e la sincerità del voto contro ogni possibile violenza, corruzione o frode –; una più rigorosa disciplina relativa alla costituzione dell'Ufficio elettorale di ciascuna Sezione; l'indennità parlamentare – considerata ormai «un postulato della democrazia», ma contrastata da un composito gruppo di oppositori (liberali conservatori e alcuni liberali di sinistra) –. I risultati delle elezioni svolte il 26 ottobre e 2 novembre 1913 «smentirono le previsioni di una rivoluzione parlamentare, che era stato uno degli argomenti con cui gli organi conservatori nemici della riforma l'avevano combattuta», annotò Giovanni Giolitti nelle sue *Memorie*, ma soprattutto per l'intervento dei cattolici, ai quali fu concessa la sospensione del *non-expedit* in 330 Collegi nei quali poterono così votare sulla base del Patto Gentiloni a favore di «candidati» liberali. I deputati liberali – che erano 370 alla fine della XXIII legislatura, furono 307 (di cui 21 del Centro sonniniano; 30 del Partito democratico costituzionale italiano; 6 nazionalisti) I «cattolici deputati» e i «conservatori cattolici» risultarono 28; i deputati del Psi, 52; gli indipendenti socialisti e sindacalisti 7; i repubblicani 17 (9 PRI, 8 dissidenti); i radicali 73 (di cui 60 candidati ufficiali del partito); 20 del PSRI (e amici riformisti).

Alcuni temi della questione elettorale vennero ripresi anche durante il

periodo della guerra 1914-’18 con ordini del giorno, interrogazioni e interpellanze; con la legge 16 dicembre 1918, n. 1985 venne riconosciuto il diritto di voto ai cittadini maschi che avessero compiuto i 21 anni e a coloro che, pur non avendoli compiuti, avessero prestato servizio in reparti mobilitati dell’Esercito o della Marina.

Pochi mesi dopo si procedette a una radicale revisione dell’ordinamento elettorale. L’onorevole Camera, liberale, aveva presentato, il 25 aprile 1918 e illustrato il 28 novembre 1918, una proposta di legge per introdurre lo scrutinio di lista – e una parziale rappresentanza professionale. Il suo progetto mise «la Camera e il paese nella condizione di discutere la riforma» elettorale. A Montecitorio, il 6 marzo 1919, quando gli Uffici votarono a favore della proposta di legge, e tranne due anche per la proporzionale, l’on. Filippo Turati (Psi) illustrò in Aula un progetto per introdurre la rappresentanza proporzionale, sulla base di una mozione firmata da 114 deputati di diversa appartenenza. Il Presidente del Consiglio, Vittorio Emanuele Orlando, contrario alla RP e allo scrutinio di lista, dal marzo 1919 decise di non bloccarla ponendo la fiducia.

A favore della proporzionale si erano schierati intanto i deputati socialisti, i «cattolici deputati» e il Ppi fondato da don Luigi Sturzo – favorevole all’idea proporzionale fin dall’inizio del Novecento –, i radicali, i nazionalisti, una parte dei deputati liberali riuniti intorno a Giolitti – che mantenne però la sua ostilità alla RP –, i liberali democratici vicini ad Antonio Salandra, quasi tutti i fondatori del Fascio parlamentare di Difesa Nazionale – costituito nel dicembre 1917 – e, nel paese, i fascisti e i “combattenti”. Del composito fronte riformatore furono, inoltre, componenti significative anche la Confederazione Generale del Lavoro e la Confederazione Italiana dei Lavoratori.

Il movimento a favore della proporzionale non era soltanto italiano: si riteneva, prevalentemente in quel periodo, che la Rp fosse un corollario necessario del suffragio universale. Fra il 1917 e il 1921 adottarono sistemi di rappresentanza speculare, fra gli altri, l’Austria, la Germania, la Danimarca, l’Irlanda e l’Olanda; la Francia contemperò lo scrutinio di lista maggioritario con la proporzionale. In Italia la Rp fu considerata come l’unico strumento, nel primo dopoguerra, per dare al

paese una adeguata rappresentanza, maggiore autorevolezza al Parlamento realizzando un collegamento «organico» fra società civile e istituzioni; avrebbe portato in Parlamento «tutte le tendenze, tutte le voci, tutti i bisogni sostituendo al criterio della violenza quello del diritto, conferendogli in cambio quello della sovranità», come sostenne l'on. Porzio, alla Camera dei deputati, nella seduta del 19 luglio 1919. Esponenti liberali e radicali la giudicarono inoltre una «valvola di sicurezza per lo sfogo del malcontento e del disagio politico», l'«unico antidoto» contro la prospettiva della Costituente, una garanzia rispetto all'opposizione nel caso che questa divenisse maggioranza. La documentata Relazione presentata per la Commissione – che aveva dibattuto sul disegno di legge di riforma elettorale, ma che non poté esaminare né la questione del suffragio femminile né quella della rappresentanza professionale – da Giuseppe Micheli (Ppi) illustrò le ragioni a favore della Rp: valorizzazione di ogni voto e quindi un incentivo per far diminuire l'astensionismo; maggiore democraticità e giustizia del sistema, riorganizzazione dei partiti; contributo a un miglior funzionamento del governo parlamentare. La Relazione Micheli propose così l'introduzione della Rp scegliendo «una rappresentanza *per partiti* che, adeguando l'origine alla funzione del deputato, garant[isse] il carattere politico dell'elezione e trasform[asse] organicamente l'atomismo inorganico ed apolitico del localismo elettorale».

In Parlamento, il dibattito sulla questione elettorale fu sospeso per mesi; riprese dopo la crisi del ministero Orlando, con il ministero Nitti favorevole – dopo iniziali perplessità e riserve – all'approvazione della riforma. Dopo un lungo e approfondito dibattito parlamentare, la Camera approvò – dopo aver votato numerosi emendamenti al testo della Commissione – la nuova riforma elettorale con 224 voti a favore e 64 contrari (fra questi, Sidney Sonnino, proporzionalista di antica data, preoccupato che la riforma fosse introdotta in un difficile momento storico, che fosse votata da una Camera nella quale mancava, per effetto della sospensione delle elezioni suppletive durante la guerra, «la rappresentanza di oltre una cinquantina di collegi» e senza i rappresentanti delle nuove Provincie), nella seconda tornata del 9 agosto 1919. Il Senato approvò la riforma a larghissima maggioranza, il 14 agosto successivo, con 70 sí e 9 no (l. 15 agosto 1919, cui seguì il T.U.

2 settembre 1919, n. 1495). Nel voto a favore contribuirono motivazioni diverse – di carattere ideologico o di mera opportunità; sul voto influì pure la «suggestione stabilizzatrice» che la proporzionale aveva in quel periodo.

La legge adottò il sistema proporzionale detto delle liste concorrenti con riparto dei seggi effettuato applicando il metodo d'Hondt, come nel Belgio. L'elettore poteva dare, oltre al voto di lista – su schede a stampa obbligatorie che riportavano i soli contrassegni –, da tre a quattro voti di preferenza per i candidati della lista prescelta – a seconda dell'ampiezza del Collegio – o, con il cosiddetto «voto aggiunto» – introdotto per «mitigare la soverchia rigidità dello scrutinio di lista e rendere meno brusco il passaggio dal preesistente collegio uninominale alla proporzionale con il metodo delle liste concorrenti» (*Compendio delle statistiche elettorali*, I, pp. 38-39) – anche per candidati appartenenti ad altre liste, nel caso la lista prescelta non fosse completa.

Il territorio del Regno venne ripartito (con r. d. 10 settembre 1919, n. 1576) in 54 collegi elettorali, dei quali 42 comprendevano ciascuno una sola Provincia, 10 comprendevano due Provincie ciascuno, uno ne comprendeva 3 e uno 4 Provincie. La riforma «posta dinanzi al paese come una necessità politica, come il fondamento di tutto un nuovo ordine di cose, come la prima pietra di un nuovo edificio politico» – commentò il direttore del «Corriere della Sera», Luigi Albertini – favorì i partiti organizzati, i «partiti di massa». Le elezioni del 16 novembre 1919 segnarono infatti una svolta nella vita politica del paese: la scelta dei votanti – 5.793.507, il numero più alto mai raggiunto in una consultazione dall'Unità in poi, ma con un'altissima percentuale di astensioni (44,4 per cento) specie se confrontato con i dati della grande mobilitazione politica e sindacale del 1919 – ebbero effetti sconvolgenti nella composizione della Camera dei deputati. Per la prima volta, i movimenti e i «gruppi» liberali che avevano avuto per decenni la responsabilità del governo del paese ebbero una grave sconfitta (alcuni giornali scrissero: «Caporetto liberale») e persero la maggioranza. I due partiti più modernamente organizzati, il Psi e il Ppi ottennero oltre la metà dei seggi – 156 il Psi, 100 il Partito popolare italiano, fondato nel gennaio 1919. La Camera, inoltre, si rinnovò per circa due terzi,

nella misura del 65,3 per cento: soltanto 174, su 508 eletti, risultarono deputati uscenti. La trasformazione del regime parlamentare fu, inoltre, profonda con la riforma, nel 1920, del Regolamento della Camera che sancì l'obbligo, per ciascun deputato, di aderire a un Gruppo parlamentare. Secondo il senatore liberale Francesco Ruffini (*Gli sviluppi della proporzionale*, «Corriere della Sera», 14 agosto 1920) la proporzionale era «straripata dal campo della pura elezione, entro la quale pareva che si dovesse contenere, in quello della legiferazione»; prospettava perciò l'abbandono della concezione liberale dell'elezione e della rappresentanza, «il tramonto, per non dire il tracollo, di tutte le classiche, storiche, ortodosse concezioni che [avevano fatto] la gloria e la forza del liberalismo».

Con la proporzionale si svolsero anche le elezioni del 15 maggio 1921: i seggi furono aumentati dai tradizionali 508 a 535 (per dare rappresentanza alle nuove Provincie annesse dopo la ratifica del Trattato di pace: 11 seggi vennero assegnati al Trentino e all'Alto Adige, 16 alla Venezia Giulia e Zara). Il territorio del Regno venne ripartito in 34 Collegi (r. d. 2 aprile 1921, n. 320).

Dopo le elezioni del 1919, le critiche alla legge che aveva introdotto la proporzionale si diffusero oltre il limitato e composito fronte degli antiproporzionalisti. Nel dibattito sulla «riforma della riforma» venne richiamata anche la proposta, presentata da alcuni deputati socialisti il 6 maggio 1920, di non estendere la Rp alle amministrative – perché con «lo spezzettamento, lo sminuzzamento di partiti e di gruppi» avrebbe reso difficile la governabilità degli Enti locali – e di attribuire alla maggioranza, con una nuova legge, i due terzi dei seggi lasciando alla minoranza un terzo, da suddividere fra le sue diverse componenti attraverso un meccanismo di ripartizione proporzionale. Nonostante la rilevata diversità fra elezioni amministrative ed elezioni politiche, i temi della frammentazione in gruppi e sottogruppi e della difficoltà di formazione di «governi di partiti affini sulla base di comuni programmi», ritenuta conseguenza della Rp motivarono richieste di un sistema maggioritario, come l'instabilità ministeriale, anche se non era un fenomeno caratteristico del primo dopoguerra (fra il 1861 e il 1919 erano stati formati 52 ministeri; 22 erano stati i Presidenti del Consiglio. In particolare, fra il 1901 e il 1914 erano stati costituiti 10 ministeri).

La proposta di Antonio Casertano, pubblicata sulla «Nuova Antologia» del 16 dicembre 1921, di attribuire 3/5 dei seggi alla lista che avesse ottenuto il maggior numero di suffragi e i 2/5 residui a tutte le altre liste, con il metodo del quoziente, rimase senza esito, come le altre proposte presentate in Parlamento per «correggere» la legge del 1919 senza sconvolgere l'impianto del sistema.

L'iniziativa risolutiva venne presa, dopo la «marcia su Roma», da Mussolini, Presidente del consiglio e ministro dell'Interno: il 9 giugno presentò alla Camera un disegno di legge, elaborato dal Sottosegretario Giacomo Acerbo. Discusso dalla «Commissione dei 18» – nominata dal Presidente della Camera, Enrico De Nicola, presieduta da Giolitti – che poi in Aula sollevò critiche durissime delle opposizioni che si divisero però al loro interno.

Il disegno di legge Acerbo costituiva l'intero Regno in Collegio unico nazionale, ripartendolo, per determinati effetti, in 15 circoscrizioni regionali (poi portate a 16) alle quali erano attribuiti, in base alla popolazione, da 12 a 70 deputati, i 2/3 dei quali erano assegnati alla lista di maggioranza che conseguisse nel paese il *quorum* di almeno il 25 per cento dei voti validi. Il terzo residuo dei seggi – 179 su un totale di 335 – sarebbe stato ripartito fra le liste di minoranza, nell'ambito di circoscrizioni elettorali regionali, con il sistema proporzionale, applicando il sistema del quoziente. Su questo sistema – detto della «proporzionale zoppa» – si appuntarono le critiche della opposizioni, ma nessun loro emendamento – né quello di elevare il *quorum* dal 25 per cento al 33 per cento dei voti validi per ottenere i 2/3 dei seggi, né quello di ridurre il «premio» da 2/3 a 3/5 – venne accolto.

Il disegno di legge abbassava inoltre il limite di età per l'elettorato passivo da 30 a 25 anni, aboliva la scheda libera con busta di Stato e introduceva la scheda di Stato.

Nella votazione sul passaggio agli articoli, e alla Camera, il 20 luglio 1923, i sí furono 235, i no 139, gli astenuti 77; si divisero gli ex aderenti al Gruppo socialriformista, al Gruppo del Partito popolare e al Gruppo del Partito democratico italiano di Nitti e Amendola. La Camera approvò poi il 21 luglio 1923, a scrutinio segreto, con 223 voti favorevoli e 123 contrari, la riforma elettorale, mentre nel paese si

moltiplicavano le violenze contro sedi di partiti, esponenti e giornali di opposizione. Al Senato, il disegno di legge fu approvato, il 14 novembre, con 165 voti a favore e 41 contrari (cfr. la legge 18 novembre 1923, n. 2444, trasfusa poi nel T.U. del 13 dicembre 1923, n. 2694).

Otto mesi dopo le elezioni del 6 aprile 1924 – nelle quali il "listone" fascista aveva ottenuto il 65 per cento dei voti – svoltesi in un clima di diffuse violenze, denunciate alla Camera da Giacomo Matteotti, assassinato a Roma il 10 giugno, l'on. Mussolini propose di modificare nuovamente la legge elettorale. Dopo l'abbandono dell'Aula da parte delle opposizioni – a eccezione del Gruppo comunista – e il loro ritiro sull'Aventino, in seguito al dissenso nella politica interna manifestato a più riprese da autorevoli esponenti liberali – tra cui Giolitti, Salandra e Orlando che aveva denunciato «lo stato di sospensione di tutte le più essenziali libertà statutarie» –, Mussolini presentò, il 20 dicembre 1924, un disegno di legge per una nuova riforma elettorale caratterizzata dalla reintroduzione del collegio uninominale, dall'abolizione del ballottaggio, dall'aumento del numero dei deputati, dall'adozione della cosiddetta «busta Bertolini» – al posto della scheda di Stato – e dalla revisione delle norme sulle incompatibilità, che vennero aumentate. Il disegno di legge venne approvato dalla Camera il 17 gennaio 1925 con 268 voti favorevoli e 19 contrari; dal Senato, il successivo 14 febbraio, con 214 voti favorevoli e 58 contrari. La legge 15 febbraio 1925, n. 122 (poi seguita dal T.U. 17 gennaio 1926, n. 118) non ebbe però attuazione.

Le successive «elezioni» si svolsero con una nuova disciplina elettorale. Dopo l'inizio della dittatura, si era riaperto il dibattito, nel Gran Consiglio del Fascismo sulla rappresentanza politica anche in rapporto al prospettato assetto corporativo dello Stato; le idee che vi prevalsero ispirarono il disegno di legge elaborato dal guardasigilli Alfredo Rocco, presentato alla Camera dei deputati nella tornata del 27 febbraio 1928. La dottrina fascista – si affermava nella Relazione – negava «il dogma della sovranità popolare», proclamava, «in sua vece, il dogma della sovranità dello Stato, organizzazione giuridica della nazione […]. In questa dottrina il Parlamento non [era] fuori dallo Stato», ma uno «degli organi fondamentali» e i deputati erano, «per conseguenza, pure organi dello Stato». La nuova normativa prevedeva un Collegio unico nazionale e

riduceva il numero dei deputati a 400. La proposta dei candidati spettava alle maggiori organizzazioni economiche della nazione, cioè alle Confederazioni nazionali dei sindacati riconosciuti, agli Enti morali legalmente riconosciuti e alle Associazioni esistenti anche solo di fatto. Il numero complessivo dei candidati da proporre era pari al doppio dei deputati da eleggere. La designazione dei candidati – fra i quali potevano essere inserite anche persone di chiara fama nelle scienze, nelle lettere, nella politica e nelle armi – spettava al Gran Consiglio del Fascismo – organo di partito divenuto, con la l. 9 dicembre 1928, n. 2693, un vero e proprio organo dello Stato –; «fu data così sanzione giuridica al superamento del dualismo fra partito e governo, fra partito e Stato» [Aquarone 1995[2], pp. 496-500].

La votazione era previsto avvenisse mediante schede sulle quali erano stampati il fascio littorio e la formula: «Approvate voi la lista dei deputati designati dal Gran Consiglio del Fascismo?»; l'elettore poteva scegliere fra «sí» e «no». Se la lista avesse ottenuto la metà più uno dei voti validi sarebbe risultata approvata; in caso contrario, la consultazione sarebbe stata rinnovata con liste concorrenti che potevano essere presentate da tutte le associazioni e le organizzazioni che contavano cinquemila soci che fossero elettori regolarmente iscritti nelle liste elettorali – secondo la nuova, innovativa normativa –. Il disegno di legge venne rapidamente approvato dalla Camera – il 16 maggio 1928, con 216 voti a favore e 15 contrari – e poi dal Senato, con 307 voti a favore e 13 contrari (l. 17 maggio 1928, n. 1019 poi T.U. 2 settembre 1928, n. 1993).

La consultazione del 24 marzo 1929, poco più di un mese dopo la firma dei Patti Lateranensi, segnò il culmine di una fase del fascismo. La partecipazione al voto fu dell'89,4 per cento – una percentuale, comunque, non particolarmente significativa dato che l'astensione era considerata una forma di opposizione al regime e dati il severo controllo repressivo e la diffusa mancanza di segretezza del voto –. I «sí» risultarono 8.517.838; i «no» 135.773; i voti nulli e dispersi 8.209.

Il «secondo plebiscito» si svolse il 25 marzo 1934 e si risolse in un successo ancora maggiore per il fascismo, dopo otto anni di dittatura, in regime di partito unico, di repressione poliziesca e giudiziaria; furono

le ultime «elezioni» indette per la Camera dei deputati. Con la l. 19 gennaio 1939, n. 129 alla Camera dei deputati, sciolta con r. d. 2 marzo 1939, n. 348, fu sostituita la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, composta di 600 «consiglieri nazionali» non di origine elettiva, ma nominati per decreto: ne erano membri per diritto i componenti del Consiglio Nazionale del PNF, quelli del Consiglio Nazionale delle Corporazioni, oltre il Duce del fascismo e i componenti del Gran Consiglio.

Inaugurata il 23 marzo 1939, nel ventennio della Fondazione dei Fasci di combattimento, la Camera dei Fasci e delle Corporazioni durò poco più di quattro anni; fu soppressa dopo la caduta del fascismo, con il r. d. l. 1° agosto 1943, n. 705.

Consultazioni popolari in regime di libertà poterono essere organizzate circa un anno dopo la Liberazione, a suffragio universale maschile e femminile, con voto diretto e segreto, nel marzo-aprile 1946 per alcune tornate di elezioni amministrative e il successivo 2 giugno per il referendum istituzionale e per l'elezione dei deputati dell'Assemblea costituente – in base alle norme del d.lg.lgt. 10 marzo 1946, n. 74.

Bibliografia

Aquarone A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino 1995;Ballini P.L.,*Le elezioni politiche nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo*, il Mulino, Bologna 1988; Id.,*Élites*, *Popolo, Assemblee: le leggi elettorali del 1848-'49 negli Stati pre-unitari*, in Id. (a cura di), *1848-1849. Costituenti e Costituzioni. Daniele Manin e la Repubblica di Venezia*, Istituto Veneto di Lettere, Arti e Scienze, Venezia 2002;Id., *La questione elettorale nella storia d'Italia. Da Depretis a Giolitti (1876-1892)*, Camera dei deputati-Archivio Storico, Roma 2003;Id., *La questione elettorale nella storia d'Italia. Da Crispi a Giolitti (1893-1913)*, Camera dei deputati-Archivio Storico, Roma 2007; Id., *La questione elettorale nella storia d'Italia. Da Salandra a Mussolini (1914-1928)*, Camera dei deputati-Archivio Storico, Roma 2010; Cuciniello E., *La legge elettorale politica 17 marzo 1848*, Bocca, Torino 1919;Dal

Lago P., *Verso il regime totalitario. Il plebiscito fascista del 1929*, Cluep, Padova 1999;Fimiani E., (a cura di), *Vox populi? Pratiche plebiscitarie in Francia, Italia, Germania (sec. XVIII*-XX), Clueb, Bologna 2009; Ghisalberti C., *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, Laterza, Roma-Bari 1974;Noiret S., *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea. La proporzionale del 1919*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 1994;Perfetti F., *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Bonacci, Roma 1990;Piretti M.S., *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, il Mulino, Bologna 1990; Id., *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Laterza, Bari-Roma 1995;Pischedda C., *Il vecchio Piemonte liberale alle urne*, Centro studi piemontesi, Torino 1998; Ullrich H., *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'età giolittiana, 1909-1913*, voll. 3, Camera dei deputati-Archivio Storico, Roma 1979;Id., *Il sistema elettorale*, in *Problemi istituzionali e riforme nell'età crispina*, Atti del LV Congresso di storia del Risorgimento italiano (Sorrento, 6-9 dicembre 1990), Istituto per la storia del Risorgimento italiano, Roma 1992, Camera dei deputati, «Quaderni dell'Archivio storico», n. 1 (1991).