

## La riforma elettorale del 1918-19

di Serge Noiret

### 1. *Decisione politica e legislazione elettorale.*

Seguendo la manualistica politologica, la *decision making*<sup>1</sup>, detta anche *policy making* quando la decisione diventa operativa, è un concetto vasto e difficile da circoscrivere. Si riconoscono inoltre, nei contesti di democrazie liberali, tre livelli di interpretazione della decisione: quello pluralista, quello marxista ed infine quello elitista. Ma un'analisi della decisione politica applicata su vasta scala, un secolo e mezzo di storia italiana, richiede inediti parametri di comparazione. In questo saggio sul 1919 si tenterà di schematizzare quali siano, in un contesto «pluralista», gli elementi da prendere in considerazione per una com-

<sup>1</sup> Il processo di *Decision making* riveste secondo Ward Edwards, Jacob Marschak e James A. Robinson, tre aspetti: quello psicologico, quello economico e quello politico. Questi politologi sono autori delle tre sotto-voci legate al *decision making* nell'*International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. III, a cura di David L. Sills, MacMillan, London edizione ristampata del 1972, pp. 34-62 della lettera «D». È soltanto il terzo aspetto, quello politico, del processo di decisione che si prenderà in considerazione in queste pagine. Scrive Robinson che «*decision making* è un processo sociale che sceglie un problema da decidere e produce un limitato numero di alternative, tra le quali una particolare è scelta per essere perseguita ed eseguita. Alcuni altri scrittori usano il termine come sinonimo di *policy making* sebbene altri invece li distinguano, riservando *decision making* per scelte che coinvolgono una decisione da assumersi da parte di tutti i *parties* coinvolti» (p. 55). Applicato al caso italiano, il *decision making process* potrebbe essere quello del governo Nitti nel momento di implementare la legge sulla rappresentanza proporzionale ma in realtà coinvolgerebbe, sempre secondo Robinson, il processo di *policy-making* italiano nel suo complesso in quel momento, e quindi una variegata categoria di attori politici, sociali ed istituzionali che contribuirebbero, allora, alla decisione politica. Si veda un altro tentativo di definire il *decision making* o anche la *policy making* nel *Dizionario di Politica*, a cura di Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino, UTET, Torino 1983, per l'edizione consultata alla voce scritta da Roberto D'Alimonte, *Teoria delle decisioni collettive*, pp. 304-7. Vi si legge che questa teoria tocca la funzionalità e stabilità delle forme di governo democratiche che tuttavia rimane un campo ancora da esplorare da parte dei politologi. Infatti, nell'omonimo *Dizionario di Sociologia*, a cura di Luciano Gallino, UTET, Torino 1978, non veniva ancora dedicata una voce al processo decisionale.

parazione dei processi decisionali nella storia italiana e di valorizzare le specificità del regime politico vigente nel primo dopoguerra. Si considereranno la tipologia del sistema partitico, l'opinione pubblica, i media, ed infine una categoria che spazia in vari ambiti sociali e politici, quella, per utilizzare un concetto caro alla storia diplomatica francese, dei *decideurs*, i decisori. Essi formano un gruppo che varia significativamente da un'epoca ad un'altra. Si muovono in alcune istituzioni politiche o private, in gruppi di pressione, e, come singoli individui operano in determinati contesti ovvero in situazioni risultante dall'intersecazione di eventi di origine nazionale ed internazionale.

È risaputo che il dibattito sul Risorgimento italiano ha messo in evidenza la scarsa partecipazione delle popolazioni, spesso meridionali, alla costruzione dello Stato nazionale e delle sue istituzioni. La società civile post-unitaria si sentiva estranea non solo alla sfera politico-amministrativa gravante attorno ai ministeri romani ma anche ai governi ed alla classe politica nazionale e non partecipava se non episodicamente alle grandi scelte del paese. Molti hanno additato le restrittive leggi elettorali censitarie e capacitarie in uso fino al 1912 come una delle cause maggiori di questa estraneità, di questa incomprendimento tra politica e società civile. Non è questa la sede per approfondire il dibattito su quanto sia stata o meno importante, in termini qualitativi e quantitativi, l'estensione del suffragio permesso dalla legge del 1882<sup>2</sup> e quindi sulle reali radici della cosiddetta «apatia elettorale» di quella minoranza degli italiani che avevano il diritto di esprimere un voto. Ciò che vorremmo invece sottolineare è la scarsa sensibilità dell'opinione pubblica nei confronti della questione elettorale nel suo complesso, e ciò al di là dell'attività di alcuni circoli progressisti o, al contrario, conservatori che spingevano entrambi (con motivazioni diverse) per ottenere il suffragio universale. È considerando questo retaggio che dobbiamo volgere lo sguardo alle vicende del primo dopoguerra quando il suffragio universale venne concesso d'autorità ai maschi combattenti, come in altri paesi europei, senza che in questo senso si fosse avuta una mobilitazione di forti correnti di opinione pubblica, o, come in Belgio, una vasta mobilitazione nelle piazze. La mancanza di un movimento d'opinione per ottenere il suf-

<sup>2</sup>R. Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, II ed., il Mulino, Bologna 1994, pp. 215-77 e P. L. Ballini, *Le elezioni nella Storia d'Italia dall'Unità al Fascismo. Profilo storico-statistico*, il Mulino, Bologna 1988, pp. 91-103.

<sup>3</sup>Le riflessioni dei socialisti riformisti sulla nuova legge erano state amare al tal punto da

fragio universale maschile (e tanto meno femminile)<sup>3</sup>, ebbe durature conseguenze. Il popolo italiano, reduce da un conflitto sanguinario e rovinoso per l'assetto sociale, economico e finanziario del paese, si rivolse con scarso interesse ad una materia così ostica e tecnica come l'introduzione della rappresentanza proporzionale e dello scrutinio di lista. La mancanza di una mobilitazione popolare in favore della legge, che avrebbe permesso di consolidare un regime democratico dei partiti, ebbe come risultato lo scollamento tra la partecipazione politica e l'identificazione con un sistema politico pluralista. Ne fu in parte responsabile la classe dirigente liberale, che, abbarbicata culturalmente al vecchio sistema uninominale maggioritario col quale riteneva, a torto<sup>4</sup>, di mantenere un certo assetto del potere, non fu capace di prevedere gli effetti devastanti delle riforme elettorali. L'unica parte della classe dirigente liberale favorevole all'introduzione della rappresentanza proporzionale fu quella nittiana<sup>5</sup> e ciò malgrado difettava di competenze tecniche elettorali in generale scarsamente diffuse nella classe politica anche a causa della mancanza di studi in proposito<sup>6</sup>.

evidenziare quanto in realtà le masse fossero estranee alle lotte per ottenere la proporzionale o il suffragio universale vero con il voto per le donne. Anna Kuliscioff che si era battuta nei congressi del PSI già prima della guerra per il voto femminile, annotava nel settembre del 1919 che «le stesse donne non esistono, non si fecero e non si fanno vive. Del resto così fu pel suffragio universale e la proporzionale e il pubblico maschile e femminile si equivalgono nell'indifferenza e nell'apatia per la conquista dei diritti elementari dei cittadini. Chissà mai quando lo capiranno? Intanto le donne tesserate si esaltano per il leninismo, le donne proletarie sono come gli uomini, cioè nella maggioranza assenti, e le borghesi hanno ormai tanti altri ornamenti senza aver bisogno di foggjarsi toilette [sic] femminista ultima moda...». Lettera di Anna Kuliscioff a Filippo Turati del 7 settembre 1919, in *Filippo Turati e Anna Kuliscioff. Carteggio v, (1919-1922). Dopoguerra e fascismo*, a cura di F. Pedone, Einaudi, Torino 1977, p. 186.

<sup>4</sup>S. Noiret, *Riforme elettorali e crisi dello stato liberale: la proporzionale, 1918-1919*, in «Italia contemporanea», marzo 1989, 174, pp. 29-56 dove, con l'aiuto di una simulazione, ho tentato di dimostrare che la proporzionale ha veramente salvato la vecchia classe dirigente liberale da una più scottante sconfitta che sarebbe avvenuta puntuale con lo scrutinio uninominale e maggioritario.

<sup>5</sup>Nitti ed i nittiani intervenuti nel dibattito sulla legge alla Camera avevano certamente ben presenti le affermazioni di Filippo Meda che, in quanto difensore dell'introduzione della rappresentanza proporzionale per parte cattolica, ricordava l'esperienza belga di fine Ottocento che permise di salvare il partito liberale. Infatti, il nittiano Arnaldo Agnelli, deputato di Milano e membro dell'APM, affermò una verità che, secondo me, era alla base di molte simpatie proporzionaliste nel campo liberale: «lungi dal temere lo schiacciamento dei partiti medi di fronte al prevalere dei partiti estremi, [...] la proporzionale contribuirà a salvarli in tutti quei collegi in cui diversamente sarebbero completamente travolti». (*La proporzionale e il collegio a larghe basi illustrati e difesi in nuovi discorsi*, in «Corriere della Sera», del 23 luglio 1919, p. 1, col. 2).

<sup>6</sup>Dei contemporanei posso citare il bel saggio isolato nella pubblicistica dell'epoca, e comunque posteriore alla legge stessa, di Tommaso Tittoni, *Scrutinio di lista e rappresentanza proporzionale*, in *Conflitti costituzionali e riforme politiche*, Laterza, Bari 1919, pp. 199-270.

<sup>7</sup>In *Filippo Turati e Anna Kuliscioff. Carteggio v* cit.

In altre parole, la classe dirigente liberale italiana, che usciva traballante dal conflitto mondiale, non aveva in genere le idee chiare sulle leggi e sui sistemi elettorali, salvo alcuni suoi autorevoli esponenti che percepivano quanto differenti meccanismi elettorali mutavano la dinamica del gioco politico. Le forze di opposizione parlamentari avevano nel loro complesso una maggiore comprensione di questi problemi, anche se una parte di loro, e segnatamente i socialisti riformisti ancora aderenti al PSI, non beneficiavano più dell'ampio consenso popolare ottenuto prima del 1918. Come appare chiaramente dalla richissima corrispondenza quotidiana tra Filippo Turati e Anna Kuliscioff<sup>7</sup>, essi non avevano più la capacità di mobilitare le masse su *issues* così estranei alla realtà drammatica di un contesto che vedeva scanditi slogan relativi al caro-viveri, alle aspirazioni alla terra, alla necessità di ritrovare un lavoro, ai problemi della smobilitazione fino ai precisi appelli alla rivoluzione e alla soppressione della stessa democrazia liberale. Per la maggior parte della popolazione, il diritto al voto era comunemente un mezzo per ricevere o fare favori, per acquisire un credito: sulla scia dell'Ottocento si continuava a votare per ottenere qualche cosa come premio o remunerazione del voto e non perché si esercitasse un dovere civico che presumeva la partecipazione dei cittadini ad una scelta di politica e di programmi<sup>8</sup>. Ancora una volta, nell'atto del voto si evidenziava la grande distanza, culturale e politica, tra la maggioranza della popolazione e lo Stato-Nazione, una distanza favorita dalle tipologie di stampo personalistico delle campagne elettorali uninominali.

È dunque dalle sedi parlamentari che una delle riforme più importanti della vita politica e istituzionale dell'Italia unita prese le mosse, essendo totalmente estranea dal grande pubblico e potendo contare soltanto su alcune esperienze storiche e su schemi preparati dai tecnici dell'amministrazione e del Parlamento. Fu dunque un ristretto gruppo di persone che riuscì a siglare un accordo attorno ad una riforma elettorale proporzionale che, nella sua sostanza, potesse accontentare tutte le forze politiche in campo. Infatti i politici, anche quando erano «preparati» sotto il profilo tecnico, dovevano soprattutto confrontarsi con la legge elettorale dal punto di vista del beneficio che questa

<sup>8</sup> Oltre al mio *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia liberale, la proporzionale del 1919*, Lacaita, Manduria 1994, al quale rimando per tutti i dettagli sul contenuto della legge e sul suo impatto sul sistema politico-partitico e, in particolare sulla campagna elettorale dei partiti alle pp. 113-35, si veda, sui cambiamenti del sistema partitico ed il ruolo del governo, S. Neri Serneri, *Classe, partito, nazione. Alle origini della democrazia italiana, 1919-1948*, Lacaita, Manduria 1995, pp. 49-54.

<sup>1</sup> S. Rokkan, *Cittadini, elezioni, partiti*, il Mulino, Bologna 1982.

avrebbe potuto arrecare ad una determinata parte politica o ad un'altra. In altri termini essi, riflettendo sui possibili benefici di alcuni particolari tecnici della legge, sviluppavano al contempo proprie strategie politiche. Ogni esponente della classe politica si attendeva qualche cosa dalla legge e spingeva verso una decisione vagliando l'impatto di tale o talaltro meccanismo sulla sua potenziale quota di potere parlamentare, influenzando così la struttura di una legge che era stata proposta con uno slancio fortemente unitario di sapore «risorgimentale». Ci si era proposti di dare al paese una rappresentanza in funzione delle reali forze politiche in campo nella società e di varare un nuovo sistema politico che si basasse su partiti strutturati e competitivi tra di loro con programmi concorrenti, ma capaci di coalizzarsi in un'alleanza di governo.

Queste schematiche considerazioni preliminari ci permettono di riflettere su come si intrecciò in ambito pluralista, il momento della decisione politica – chiaramente limitata a determinati ambienti politico-parlamentari e ai deputati più esperti di diritto elettorale – con le capacità tecniche della burocrazia al servizio dello Stato. L'amministrazione statale rivestì infatti un ruolo importante grazie all'apporto decisivo di alcuni funzionari nella decisione – che era squisitamente politica – di scegliere alcuni meccanismi tecnici per la legge piuttosto che altri.

Si prenderanno infine in considerazione le elevate aspettative dei suoi promotori nei confronti della decisione di introdurre la legge sulla rappresentanza proporzionale. Le attese di cambiamento della forma di governo, con la quale si pensava di correggere le disfunzioni croniche del sistema politico dell'Italia liberale, erano legate al ruolo che alcuni intendevano dare, nel nuovo sistema politico, ai partiti strutturati e ai programmi elettorali che essi avrebbero proposto a tutta la Nazione. Si guardava alle organizzazioni di partito e alla proporzionale, che ne avrebbe favorito la crescita, come alla panacea che avrebbe fatto uscire l'Italia dalla corruzione politica e dalle disfunzioni patologiche del suo sistema di governo, colto senza maggioranze parlamentari chiare e definite all'alba di un sistema politico di massa. Questa eredità negativa affondava le sue radici nel «connubio» che la riforma elettorale del 1882, malgrado le aspettative della Sinistra, non aveva saputo correggere. La proporzionale diventava così la soluzione per combattere il trasformismo che tutti ormai criticavano. Proprio come oggi la malattia del sistema politico è individuata nella cosiddetta partitocrazia e nella «colonizzazione» delle istituzioni da parte dei partiti politici, così nel 1919 il male da combattere era costituito dalla ristrettezza di rappresentanza del sistema uninominale e dalla man-

canza dei partiti stessi. E mentre oggi si cerca col sistema uninominale di correggere i mali inflitti al sistema politico da quarant'anni di proporzionale, allora si riteneva che la soluzione sarebbe stata proprio l'istituzione di un sistema partitico, il solo capace di rompere la paralisi che soggiogava le volontà riformatrici di gran parte del paese tramite essa. Contro la società politica degli individui, ci si proponeva di favorire l'associazionismo politico in tutte le sue forme: nella società di massa nuove istituzioni rappresentative, essenzialmente partitiche, dovevano collegare i cittadini con i Governi.

## 2. *L'importanza della riforma elettorale del 1918-19.*

La riforma elettorale del 1918-19 rappresenta dunque una vera «rottura» (come l'avrebbe chiamata Stein Rokkan<sup>1</sup>) nello sviluppo del sistema politico-partitico italiano contemporaneo e nella storia dell'Italia contemporanea. Preceduta da una legge sull'allargamento del suffragio agli analfabeti maschi sopra i 30 anni di età voluta da Giovanni Giolitti nel 1912 e dopo il conseguimento del suffragio universale maschile nel 1918 per i maschi sopra 21 anni di età<sup>2</sup>, la legge elettorale del 1919 introduceva la rappresentanza proporzionale con lo scrutinio di lista.

La nuova legge sulla proporzionale cancellava così sessanta anni di sistemi elettorali maggioritari inaugurati nel 1848 nel Regno di Piemonte-Sardegna ed introduceva una vera rivoluzione nel modo di votare. Essa ebbe anche un forte impatto sul sistema politico-partitico in piena trasformazione e, per candidati e partiti, sul modo stesso di fare politica. La campagna elettorale, pensata attraverso reti di relazioni, doveva ora essere ripensata in modo da mettere il candidato in grado di presentarsi di fronte ad un elettorato universale maschile<sup>3</sup>.

<sup>2</sup>Ma per alcuni combattenti anche a 18 anni. Si era anche provveduto al voto per le donne ma la proposta di legge Nitti non ebbe il tempo di farsi strada in Parlamento prima dello scioglimento della XXIV legislatura nell'autunno 1919.

<sup>3</sup>S. Noiret, *Le campagne elettorali dell'Italia liberale: dai comitati ai partiti*, in *Idee sulla rappresentanza ed i sistemi elettorali in Italia tra Ottocento e Novecento*, a cura di P. L. Balini, Istituto Veneto di Scienze, lettere ed Arti, Venezia 1997, pp. 383-454; e Alain Garrigou, *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Presses de la Fondation des Sciences Politiques, Paris 1992, sul significato del voto per i cittadini in un sistema di suffragio universale.

<sup>1</sup>Sull'APM cfr. M. S. Piretti, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia, 1870-1923*, il Mulino, Bologna 1991, pp. 123-52.

### 3. *L'iter politico-legislativo della nuova legge elettorale.*

Già nell'aprile del 1918 e prima del decreto-legge del 15 dicembre 1918 che introduceva il suffragio universale maschile, fu instaurata una commissione speciale per discutere della modifica della legge elettorale politica con una proposta di legge di iniziativa del deputato giolittiano Giovanni Camera che non prevedeva la rappresentanza proporzionale ma lo scrutinio di lista nel quadro maggioritario. Numerose erano state le proposte di segno diverso e di opposti contenuti ma soltanto l'introduzione dello scrutinio di lista del 1882 – ma questa volta nell'ambito di grandi circoscrizioni – riscosse all'inizio il sostegno di tutta l'area liberale, mentre i due grandi partiti di massa erano convinti della necessità, dopo l'introduzione del suffragio universale maschile, di introdurre anche la rappresentanza proporzionale. Un provvedimento in tal senso era stato proposto da Filippo Turati, spalleggiato dall'Associazione Proporzionalista Milanese – una *lobby* trasversale interessata a favorirne l'introduzione – già dal 1910, col consenso di numerosi deputati proporzionalisti di ogni provenienza politica<sup>1</sup>. Anche alcuni quotidiani nazionali come il «Corriere della Sera» che, in sintonia con molti deputati liberali e conservatori, insisteva su una non meglio precisata «riforma elettorale necessaria» (ma sicuramente non contemplante la proporzionale) esercitarono una forte pressione<sup>2</sup>.

Nel marzo del 1919, alla riapertura della Camera, Turati propose di introdurre la rappresentanza proporzionale, malgrado il Presidente del consiglio Vittorio Emanuele Orlando fosse molto ostile all'abbandono del vecchio sistema maggioritario uninominale. Orlando rifiutava anche solo di discutere in aula della rappresentanza proporzionale e ciò al punto da obbligare un altro membro dell'Associazione proporzionalista milanese, il cattolico Filippo Meda, a fare passare le sue convinzioni proporzionaliste in secondo piano di fronte alle «necessità supreme del Governo» del quale faceva parte. Malgrado ciò, il 5 marzo, una mozione Turati firmata da 114 parlamentari chiese l'introduzione della proporzionale e dello scrutinio di lista da mettere a punto in un mese grazie alla costituzione di una speciale commissione parla-

<sup>1</sup>V. Castronovo-L. Giacheri Fossati-N. Tranfaglia, *La stampa italiana nell'età liberale*, Laterza, Roma-Bari 1979, pp. 357-98 sul primo dopoguerra anche se non vi è trattato il problema della legge elettorale in quanto tale ma soltanto quello del risultato delle elezioni del 1919, pp. 393-8 e, più specificamente sull'assetto politico economico del giornale cfr. *Il Corriere della Sera, 1919-1943*, a cura di P. Melograni, Cappelli, Bologna 1965.

<sup>2</sup>Nitti fu sempre molto contraddittorio nelle sue opinioni in proposito. (S. Noiret, *La nascita del sistema dei partiti* cit., p. 72). Si vantò di essere stato l'artefice della legge propor-

mentare composta da 15 membri. Ma il Presidente del consiglio Orlando fece votare il 6 marzo la fiducia sul rinvio di 6 mesi della discussione sulla proposta Turati. Egli tentava così di fare svolgere le successive elezioni con il vecchio sistema. L'8 marzo, con una relazione di maggioranza di Giuseppe Micheli e di minoranza di Giovanni Camera, la proposta Turati fu quasi interamente accettata dalla commissione speciale incaricata di lavorare in merito alla riforma della legge elettorale politica. Il 14 giugno il forte gruppo di pressione trasversale «Proporzionalista», si riunì nella capitale lombarda perché fosse rilanciata la relazione di maggioranza di Giuseppe Micheli. In aula, a Montecitorio, il 19 giugno, Turati tornò dunque all'attacco con una mozione che chiedeva alla Camera di continuare i suoi lavori, nonostante la caduta del ministero Orlando, e di discutere sulle relazioni Micheli e Camera. Una mozione di Sacchi ottenne la maggioranza facendo slittare al successivo ministero la discussione sulla legge elettorale politica. In assenza di un governo, la Camera, non poté così ergersi a «costituente» e continuare la discussione sulla legge elettorale. Fu dunque il 9 luglio, con il ministero Nitti, che ripresero le discussioni in commissione.

Infatti, la rappresentanza proporzionale venne inserita dal nuovo Presidente del consiglio Francesco Saverio Nitti nel giugno del 1919, nel programma del suo primo governo, forse soprattutto per conquistare un assetto politico solido per il suo governo, grazie ad un'intesa con i due maggiori partiti di massa, il Partito popolare italiano e i socialisti turatiani<sup>3</sup>.

Fu Nitti a promuovere la riforma della legge elettorale politica nell'opinione pubblica, nei partiti e nel Parlamento. Il Presidente del Consiglio in persona, con i suoi reiterati interventi nelle istituzioni parlamentari e nelle riunioni politiche da lui convocate per mandare avanti il disegno di legge, divenne il garante dell'introduzione della proporzionale. Nitti pensava che dalla legge sarebbe nata poi una garanzia di stabilità per il suo governo, scommettendo sull'appoggio sia dei socialisti riformisti turatiani che dei popolari sturziani. Giuseppe

zionale qualche settimana dopo averla voluta senza entusiasmo ed infine, nel secondo dopoguerra come riferisce Ernesto Bettinelli, di giudicarla un pessimo sistema per il governo del paese (cfr. E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente, 1944-1948*, Comunità, Milano 1982; e anche per le posizioni di Nitti, dello stesso autore, *Le prime idee sulle correzioni della proporzionale nei dibattiti del periodo costituente*, in «Quaderni dell'osservatorio elettorale», luglio 1983, 11, pp. 41-56).

<sup>3</sup>Sulla modifica delle circoscrizioni prima delle elezioni del 1921 si veda di Ballini, *Le elezioni nella storia d'Italia* cit., pp. 195-205 e la tabella A 19, pp. 299-300 e M. S. Piretti, *Le ele-*



Micheli, uno dei fondatori del partito popolare insieme al socialista Filippo Turati, fu in effetti tra i paladini della rappresentanza proporzionale, che fu discussa alla Camera e al Senato nonché nelle commissioni delle due assemblee durante i mesi di luglio e agosto 1919. La proposta di legge sulla proporzionale fu votata il 9 agosto alla Camera e il 14 al Senato diventando legge il 15 agosto 1919. La rappresentanza proporzionale e la legge sul suffragio universale maschile introdotta nel dicembre 1918 per decreto del governo in favore dei soldati che avevano difeso la patria, confluirono poi, il 2 settembre 1919, in un Testo unico relativo alla legge elettorale politica. Va ricordato che solo due tornate elettorali si svolsero con la nuova legge: il 16 novembre 1919 e, con un ulteriore aggiornamento e ricomposizione dei collegi, il 15 maggio 1921<sup>4</sup>.

#### 4. *Il contenuto tecnico e le caratteristiche della legge.*

Oltre all'introduzione della rappresentanza proporzionale e dello scrutinio di lista – che cancellava lo scrutinio maggioritario uninominale nei piccoli collegi elettorali – la nuova legge aveva previsto un ampliamento dei collegi attraverso il raggruppamento di almeno 10 vecchi collegi uninominali; fecero eccezione tuttavia, le prime elezioni dopo il varo della legge, quelle appunto del novembre 1919, in cui fu consentito un minimo di 5 deputati, fino ad arrivare ai 18 del grande collegio emiliano. Il divisore elettorale scelto per trasformare i voti in seggi derivò da una «italianizzazione» del sistema del belga Victor D'Hondt che, a parte le diverse procedure, dava nella pratica gli stessi risultati di quello del costituzionalista belga<sup>1</sup>. Con lo scrutinio di liste con un numero di candidati pari al numero di deputati da eleggersi nel collegio fu anche previsto un sistema di voto aggiunto (*panachage*) e di preferenze che si escludevano a vicenda: in pratica o si esprimevano tra 1 e 4 preferenze o si effettuavano da 1 a 4 *panachage* a seconda dell'ampiezza del collegio e, in quest'ultimo caso si concorreva indirettamente a dare una fra-

*zioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 1995, pp. 233-5.

<sup>1</sup> Nel mio saggio *Il PSI e la riforma elettorale del primo dopoguerra, 1918-1919*, pubblicato nel volume *Verso l'Italia dei partiti. Gli anni della formazione del PSI*, a cura di M. Degl'Innocenti, F. Angeli, Milano 1993, pp. 116-65, non ero ancora a conoscenza di una comparazione effettuata su mia richiesta da Marjorie Gassner dell'Università di Bruxelles (ULB) che ringrazio, la quale dimostra che le due vie diverse portavano allo stesso identico risultato.

<sup>2</sup> In pratica, questa possibilità fu poco utilizzata dall'elettore e non diede i risultati che speravano i giolittiani fautori di quel sistema. Si veda l'analisi in S. Noiret, *La nuova legge elettorale-*

zione di voto di lista alla lista di provenienza del candidato votato in aggiunta<sup>2</sup>. La legge che stabilì poi l'estensione dei collegi elettorali per le prime elezioni dopo il voto dell'agosto del 1919 fu instaurata per decreto della Presidenza del Consiglio in data 10 settembre 1919, un giorno dopo la proclamazione del Testo unico della legge elettorale politica. Essa non prevedeva di aggiornare la composizione elettorale dei collegi, che ancora si rifaceva al censimento decennale del 1881, e ribadì quindi notevoli sperequazioni tra collegi nel numero di elettori necessari per eleggere un deputato e di conseguenza i divisori D'Hondt utilizzati in ogni collegio per trasformare i voti in seggi.

### 5. *L'influenza della legge sul sistema politico.*

La maturazione dell'indirizzo proporzionale avveniva insieme ad un'esplosione di protagonismo delle masse al rientro dalle trincee anche se nei fatti e nella cronaca quotidiana non esisteva relazione di causa ed effetto tra questo protagonismo e la voglia di rappresentanza proporzionale. La guerra mondiale era stata un detonatore di energie per la creazione di una società di massa articolata in una nuova società politica. I partiti «nuovi» che rappresentavano questi desideri popolari, premevano per ottenere un adeguamento della loro forza in termini di rappresentanza. Il principio innovativo era che tutti gli elettori dovevano ottenere una rappresentanza politico-partitica in Parlamento pari alla loro forza nel nuovo sistema elettorale e questo principio non poteva attuarsi che con l'applicazione della rappresentanza proporzionale. La nascita di un secondo grande partito di massa, il partito popolare italiano di Sturzo rafforzò questa tendenza e, di conseguenza, anche l'ampio schieramento politico «proporzionalista». Si poteva prevedere che, insieme al PSI, i popolari avrebbero conquistato gran parte della nuova rappresentanza post-bellica con le regole del suffragio universale maschile. Infatti, se il successo del PSI fu ragionevolmente sotto-stimato anche dai protagonisti dell'epoca<sup>1</sup>, quello del PPI si costruì invece sulla rottura dell'accordo del 1913 con i liberali, un accor-

*le e le elezioni del 1919*, in «Ricerche storiche», XVI, maggio-agosto 1986, 2, pp. 343-406.

<sup>1</sup> Anche Turati e i dirigenti più ottimisti dei massimalisti non andavano oltre a un centinaio di possibili deputati nelle loro previsioni sulle sorti delle urne. Si trattava comunque di quasi il doppio del gruppo parlamentare della XXIII legislatura! cfr. Noiret, *La nascita del sistema dei partiti* cit., pp. 160-4.

<sup>2</sup> M. S. Piretti, *Una vittoria di Pirro: la strategia politica di Gentiloni e il fallimento dell'intransigentismo cattolico*, in «Ricerche di storia politica», IX, 1994, pp. 5-40.

do che gli analisti di dati elettorali avrebbero dovuto meglio esaminare prima di dare fiducia alla vecchia classe dirigente. Gli accordi di desistenza e di rinuncia tra cattolici e liberali stabiliti nel 1913 sotto l'auspicio del conte Gentiloni<sup>2</sup>, non erano infatti più possibili e neppure pensabili di fronte alla nuova identità partitica rivendicata con forza dai cattolici sturziani.

La legge elettorale non rivoluzionò il sistema politico esistente prima delle elezioni per la XXIV legislatura ma rese visibile un nuovo sistema di partiti di massa le cui reali forze numeriche furono da allora chiare a tutti nel panorama politico nazionale. Alcuni costituzionalisti e politologi scrivono che l'introduzione della rappresentanza proporzionale in un sistema politico instabile ed in movimento tende ad accentuare l'instabilità del sistema<sup>3</sup>. Nel dopoguerra italiano accadde, invece, che la legge sulla proporzionale e le liste, ebbero due risvolti certamente positivi dal punto di vista delle istituzioni: il primo fu il modo pacifico con il quale si tennero le elezioni del 1919 grazie ad una perdita di protagonismo dei singoli candidati che erano al centro dell'attenzione nello scrutinio uninominale, e ciò in un momento di gravi tensioni sociali e politiche. Il secondo vantaggio per le istituzioni fu di impedire il tracollo della vecchia classe dirigente liberale, tracollo che si sarebbe puntualmente verificato con il mantenimento del sistema maggioritario. Il voto poi, dopo un clima pre-elettorale arroventato, si svolse tranquillamente in tutta la penisola. Nitti tentò così di inserire forze politiche ormai maggioritarie in seno al sistema politico e propose inoltre alle vecchie forze politiche liberali al potere dal Risorgimento, di adattare le loro istituzioni politiche alle necessità dei «Nuovi Tempi». Questo era certamente il disegno del Presidente del consiglio che, oltre alla necessità di rinsaldare la sua maggioranza di governo, intendeva incrementare la modernizzazione dei partiti liberali grazie all'impatto della nuova legge sulle loro strutture interne. La proporzionale rappresentò comunque una rivoluzione democratica e nel contesto pluralista diciannovista rimase una riforma necessaria (e forse l'unica possibile) dello Stato italiano. Essa costituì un minimo comune

<sup>3</sup> Vorrei solo citare, oltre ai lavori classici sui sistemi elettorali e sulla polemica tra proporzionalisti e maggioritaristi attorno all'opera di Maurice Duverger della quale si fa cenno nella mia introduzione a *Stratégies politiques et réformes électorales: aux origines des systèmes électoraux en Europe, XIX-XX siècles*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1989. I lavori recenti di G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Bologna 1995 e di C. Emeri, *Il dibattito attuale sui sistemi elettorali maggioritari e proporzionali*, in *Riforme elettorali*, a cura di M. Luciani-M. Volpi, Laterza, Roma-Bari, 1995, pp. 65-94, che fanno il punto sull'attualità del dibattito.

<sup>4</sup> Per un quadro generale della sua introduzione e la messa in evidenza di quel carattere di «rivoluzione democratica» già descritta da Angelo Tasca e Pietro Nenni, consultare l'ope-

denominatore di forze politiche molto lontane le une dalle altre e rappresentò in pratica l'unico tentativo democratico di rinnovare le vecchie maggioranze politiche costituzionali<sup>4</sup>.

Il risultato delle elezioni più democratiche mai fin'allora tenutesi, e che videro la maggiore partecipazione popolare nella storia della monarchia<sup>5</sup>, fece per la prima volta della rappresentanza nazionale uno specchio dell'importanza quantitativa delle forze politiche del paese. Il PSI divenuto primo partito nazionale ottenne il 32,3 per cento dei suffragi e il PPI, da parte sua, il 20,5 per cento; insieme avevano ottenuto la maggioranza dei suffragi validi espressi dal paese. Non era tuttavia questa una maggioranza politica, visto che i socialisti massimalisti che controllavano il PSI si opponevano alle istituzioni democratiche e allo Stato liberale. La maggioranza liberale, molto fragile e composita, contava su 252 seggi, su 508, ma era spaccata al suo interno in vari gruppi anche contrapposti. Nitti in un primo tempo potè contare sul voto dei popolari che entrarono nel governo ma non riuscì a spaccare i socialisti per rinforzare il suo ministero contro le numerose defezioni nel campo liberale. Dal punto di vista del sistema politico-parlamentare si assistette poi al riconoscimento definitivo del sistema dei partiti promosso dalla rappresentanza proporzionale con l'introduzione dei gruppi parlamentari a Montecitorio nell'estate del 1920<sup>6</sup>. Le istituzioni della democrazia italiana avevano raggiunto la maturità nel momento più critico di tutta la storia nazionale, un momento di disgregazione sociale e politico che aveva seguito la fine della guerra e che sarebbe di là a poco sfociato nel fascismo mussoliniano.

L'accordo sulla proporzionale, che coinvolse molte forze politiche anche reticenti, come i giolittiani, fu tuttavia rimesso progressivamente in causa durante gli anni successivi e questo fino all'introduzione di una legge fondamentale diversa, come quella voluta da molti liberali, da alcuni cattolici e dai fascisti tra il 1922 e il 1923. Oggi si sa che il risultato delle urne del novembre 1919 non era che una delle cause della crisi del

ra di R. Vivarelli, *Storia delle origini del fascismo. L'Italia dalla Grande Guerra alla marcia su Roma*, il Mulino, Bologna 1991, vol. II, pp. 111-5.

<sup>5</sup> È mio parere che queste elezioni abbiano dato luogo ad una massiccia partecipazione popolare contrariamente a quanto scritto ed a quanto rilevato dalle statistiche ufficiali (*La nascita del sistema dei partiti* cit., pp. 185-94).

<sup>6</sup> Si veda G. Orsina, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale, 1920-1924*, in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa, 1918-1925*, a cura di F. Grassi Orsini-G. Quagliariello, il Mulino, Bologna 1996, pp. 397-489 ed anche, per la composizione dei gruppi nell'estate del 1920 e per le sue successive modifiche, le tabelle alle pp. 969-1007.

<sup>7</sup> Sulle critiche alla proporzionale dal 1920 in poi rimando a P. L. Ballini, *Sistemi elettorali del primo dopoguerra: dalla genesi della «legge Acerbo» al ritorno all'uninomiale fittizio*, in *Il*

sistema che sboccò nel fascismo<sup>7</sup>, e che, comunque, il mantenimento della vecchia legge elettorale maggioritaria avrebbe semmai peggiorato le cose per la classe dirigente liberale. La proporzionale contenne dunque la disfatta liberale così come la vittoria dei socialisti e dei popolari, anche se, come rileva giustamente Paolo Pombeni, l'impatto, in termini di immagine, del successo popolare e socialista, fu grande e fece ricadere sulla proporzionale la colpa dei disordini dell'assetto parlamentare e di governo<sup>8</sup>. Si sarebbe dovuto poi aspettare la Costituente del secondo dopoguerra per riprendere il dibattito sulla proporzionale e sul sistema dei partiti laddove era stato lasciato nell'estate del 1919 e oltre, durante le discussioni sulla sua sostituzione con un altro sistema fino all'approvazione della legge Acerbo nel 1923<sup>9</sup>.

### 6. I meccanismi della decisione politica ed i luoghi di maturazione della nuova legge sulla proporzionale.

Ci si addenterà, ora, nel punto centrale di queste brevi pagine riguardanti la decisione politica in ambito pluralista, applicata ad un caso particolare come la riforma elettorale del 1919. Chi e quali istituzioni furono i protagonisti di questa «rivoluzione democratica» e in quali sedi si svolsero maggiormente i processi decisionali? Inoltre quali furono gli *issues* particolari della legge che spinsero alcuni attori specifici a mobilitarsi per partecipare alla presa di decisione politica?

Come si è già anticipato, la legge sulla proporzionale caldeggiata da socialisti e popolari, da radicali e liberali democratici, dagli interventisti repubblicani e fascisti, fu fortemente voluta e sostenuta da Nitti come Presidente del consiglio. La sua azione in Parlamento fu aiutata anche dalla competenza dimostrata nelle circostanze dagli amministratori dello stato e dai tecnici dei ministeri e del Parlamento. Uno di questi fu il

*partito politico dalla grande guerra al fascismo* cit., pp. 315-95 e S. Neri Seneri, *Partiti, parlamento e governo: dal liberalismo al fascismo*, in *ibid.*, pp. 263-301, a P. Pombeni, *La rappresentanza politica*, in *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Donzelli, Roma 1995, pp. 73-124, qui, pp. 101-2 e, infine, a Piretti, *Le elezioni nella storia d'Italia*, cit., pp. 226-32.

<sup>8</sup> Scrive Pombeni (in *La rappresentanza politica* cit., p. 102) che la crisi italiana seguita alle elezioni del 1919 non fu una crisi indotta veramente dai risultati delle urne, quanto dalla lettura che ne diedero le forze in campo: i liberali, convinti che l'unica soluzione fosse quella di pilotare il sistema verso un ritorno ai vecchi equilibri del maggioritario a due turni, i socialisti convinti che le urne avessero dato il primo segnale di morte definitiva del vecchio mondo.

<sup>9</sup> E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale* cit.

<sup>1</sup> Melis auspica l'uscita di una biografia rivelatrice dei molti misteri che ancora circondano questo funzionario giolittiano ma di matrice risorgimentale. Cfr. G. Melis, *Amministrazione e*

commendatore Alberto Pironti, personaggio chiave dell'amministrazione governativa, capo degli Affari Generali del ministero dell'Interno dal 1907 al 1924, «un funzionario tra i più intelligenti e preparati dell'amministrazione giolittiana», «interprete della migliore tradizione della burocrazia dell'Interno» come scrive Guido Melis<sup>1</sup>. Nitti, desideroso di trovare un accordo a tutti i costi, fece convergere le proposte più inconciliabili. Il ruolo tecnico propositivo di Pironti nel redigere e correggere i testi provvisori fu dunque importante senza che, tuttavia, si possa determinare al di là di queste constatazioni generiche il suo preciso ruolo. Pironti presentò varie volte ai protagonisti riuniti sotto la direzione nittiana il testo della legge, emendato e riscritto in modo chiaro, come base di successivi compromessi. A Nitti non interessava tanto il contenuto tecnico della legge elettorale bensì – oltre alla proporzionale come nuovo sistema di rappresentanza – l'accordo politico che, grazie alle acrobazie del diritto elettorale, si sarebbe potuto raggiungere. Nitti in pratica accontentava un pò tutti e ciò anche grazie alla mediazione tecnica di Pironti, possibile grazie ad una competenza tecnica e amministrativa che gli sarà riconosciuta fino al fascismo «regime» degli anni Trenta<sup>2</sup>. Oltre a Pironti bisognerebbe ricordare inoltre il ruolo svolto dai funzionari parlamentari, quali Annibale Alberti e Camillo Montalcini, autori di manuali d'uso della legge elettorale e consiglieri tecnici in materia di legislazione elettorale<sup>3</sup>.

*Mezzogiorno*, in «Studi storici», 1993, 2-3, pp. 463-527 e più specificamente le pp. 510-11 dove Melis rende conto del lavoro del funzionario dell'amministrazione giolittiana in una commissione di controllo dell'Ente Volturno. Pironti doveva «limare con un paziente lavoro di rifinitura il testo della proposta di riforma così come via via veniva materializzandosi», esattamente lo stesso lavoro ch'egli ebbe modo di svolgere per conto di Nitti rimettendo a posto le bozze della legge elettorale politica. Pironti dimostrava dunque di possedere notevoli doti giuridiche nel campo del diritto amministrativo e del diritto pubblico nonché, nel particolare caso dell'Ente Volturno, del diritto d'impresa. Si veda anche dello stesso autore, *L'amministrazione, in Storia dello Stato italiano* cit., pp. 187-251, per il legame di Nitti con la burocrazia le pp. 206-7. A proposito di Alberto Pironti, oltre alle gentili informazioni forniteci dall'autore stesso che non ha rinvenuto nessuna corrispondenza tra Pironti e Nitti nel carteggio dell'Archivio Centrale dello Stato, rinviamo ancora a G. Melis, *Amministrazione e politica nell'Italia del primo dopoguerra, in Il partito politico dalla grande guerra al fascismo*. cit., pp. 209-29, qui p. 215 ed infine la recente *Storia dell'amministrazione italiana*, il Mulino, Bologna 1996 alle pp. 188, 284 per il rapporto Nitti-Pironti, 297, 348 e 350. Su Pironti occorre riferirsi anche a G. Tosatti, *Il ministero dell'Interno*, in G. Melis (a cura di), *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica*, il Mulino, Bologna 1992, vol. II, p. 282.

<sup>2</sup> Sulla carriera di Pironti, Melis (*Amministrazione e politica nell'Italia del primo dopoguerra* cit., p. 215 nota 11) rinvia al profilo biografico sintetico nel necrologio pubblicato nella «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione», XXIX (1937), parte I, pp. 49-50.

<sup>3</sup> A. Alberti e C. Montalcini erano già stati autori del commento alla legge del 1912, *La nuova legge elettorale politica nella sua pratica applicazione. Manuale ad uso delle autorità e degli elettori*, Istituto italiano di arti grafiche, Bergamo 1912.

<sup>1</sup> Rimando su questo tema al mio *Gli studi sui collegi elettorali in Italia*, in «Memoria e Ricerca», 1994, 3, pp. 9-24.

Oltre alla sua posizione di primo ministro, nella sua qualità di ministro dell'Interno, Nitti collaborò personalmente con il sottosegretario Giuseppe Grassi e con tecnici quali Pironti, ad integrare il disegno di legge ministeriale con le proposte parlamentari via via modificate in commissione. Palazzo Braschi, sede romana del ministero, fu spesso scelto per le riunioni informali volute da Nitti per superare lungaggini nelle discussioni e difficoltà insorte tra le forze politiche. Fu in quella sede che nacque l'idea del *panachage*, un compromesso tra i proporzionalisti puri ed i giolittiani difensori di una rappresentanza delle minoranze insieme al vecchio sistema maggioritario e allo scrutinio di liste contrapposte. Venivano convocati al ministero, insieme ai tecnici, i membri della commissione parlamentare per la riforma, insieme ad importanti personalità dei maggiori partiti. Furono queste riunioni a fare progredire la legge, al di fuori dalle sedi competenti ed istituzionali. Qualcosa di simile avveniva a Montecitorio, dove le discussioni spesso più importanti si svolgevano nel «Transatlantico» e nei corridoi, come riportava la stampa, e non in aula, dove erano presenti di solito pochi deputati.

### 7. *La mobilitazione della periferia nella decisione: il caso dei collegi elettorali.*

In quest'ultimo paragrafo si cercherà di esaminare un aspetto particolare della legge che mobilitò alcune categorie specifiche di attori politici ed istituzionali: la ridefinizione dell'estensione dei collegi elettorali.

Il territorio di un collegio è un elemento cruciale di una legge elettorale e lo fu in particolare di quella del 1919<sup>1</sup>. Passando infatti da uno scrutinio maggioritario uninominale in piccole circoscrizioni alla rappresentanza proporzionale con scrutinio di lista, i confini delle circoscrizioni erano preda degli interessi e delle aspettative politiche dei partiti e dei deputati influenti, dei gruppi di pressione, delle autorità locali ed anche della chiesa. Queste aspettative si scontravano con il desiderio di molti proporzionalisti di creare grandi circoscrizioni anche regionali per meglio favorire il funzionamento della rappresentanza proporzionale con sistema D'Hondt<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>Cfr. sulla riforma delle circoscrizioni elettorali nel 1919, il nostro, *La nascita del sistema dei partiti* cit., pp. 148-55. Un esempio inverso con motivazioni opposte è dato dalla riforma del 1993 analizzata nella sua dimensione territoriale e dei collegi da A. Agosta nel suo *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, in *Riforme elettorali* cit., a cura di M. Luciani-M. Volpi, pp. 166-98.

<sup>2</sup>C. Montalcini-A. Alberti, *La legge elettorale politica. Testo unico del 2 settembre 1919*, n. 495. *Commento teorico-pratico*, Zanichelli, Bologna 1919, pp. 484-5.

Il Testo unico del 15 agosto lasciava ancora aperta la definizione – su basi provinciali – della tabella delle circoscrizioni del Regno per le prime elezioni dopo il voto della legge ed è in questo spazio lasciato dalla legge che una schiera di *decideurs* intervenne per favorire interessi specifici. È d'obbligo per introdurre il problema, ritornare sui lavori che si conclusero con la definizione dei 54 collegi per il 1919. I promotori socialisti e cattolici della nuova legge elettorale politica ritenevano che il grande collegio regionale o nazionale fosse necessario al fine di poter applicare correttamente la proporzionale. Un funzionario attento ai meccanismi elettorali come il segretario della Camera, Camillo Montalcini, faceva ancora presente, nel commentare le regole per la definizione delle circoscrizioni, che era «indispensabile per il successo della proporzionale il collegio a larghe basi»<sup>3</sup>. Il 30 luglio poi, Nitti ribadì la sua intenzione di far votare rapidamente la legge, purchè si fosse tenuto conto degli emendamenti dei liberali, tra cui quello concernente il mantenimento di un massimo numero di circoscrizioni provinciali come ad esempio il suo collegio di Potenza o quello di Giolitti a Cuneo. Egli fece così introdurre e poi votare nel testo di legge un articolo che disponeva in via transitoria che le circoscrizioni sarebbero state definite, in quanto alle prime elezioni dopo il voto della legge, dal governo stesso con una deroga all'articolo 40 (Titolo III, *Dei collegi elettorali*) che prevedeva un minimo di dieci deputati per collegio. Nitti, spinto anche dai giolittiani, accettò la costituzione di collegi di un minimo di 5 deputati da eleggersi sulla base di un raggruppamento di almeno 5 vecchi collegi uninominali. Infatti, l'art. 127 del Titolo VI della legge (*Disposizioni transitorie e finali*) recitava che «per le prime elezioni generali che avverranno dopo l'entrata in vigore della L. 15 agosto 1919, n. 1421 potranno essere costituite in collegi col procedimento indicato nell'articolo precedente, provincie che abbiano non meno di 5 deputati». Ora l'art. 126, conferiva i pieni poteri al Presidente del consiglio Nitti, nella sua veste di ministro degli Interni: «per la prima attuazione della L. 15 agosto 1919, n. 1401, la tabella delle circoscrizioni dei collegi elettorali e la designazione dei rispettivi capoluoghi saranno stabiliti con decreto reale promosso dal ministero dell'Interno, udita una Commissione presieduta dallo stesso ministro e composta da quattordici deputati eletti dalla Camera. In tale elezione ciascun deputato potrà votare soltanto per dieci nomi»<sup>4</sup>.

Alla riapertura della Camera, il 26 agosto 1919, si riunirono i vecchi membri della Commissione per la legge elettorale politica approvata al-

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *I problemi del giorno alla riapertura della Camera*, in «Corriere della Sera», a. 44, n. 234, 26 agosto 1919, p. 1, col. 5.



la Camera e al Senato. Insieme al sottosegretario Grassi e al commendatore Pironti già ricordati, essi dovevano spianare la strada alle decisioni ancora pendenti sulle circoscrizioni elettorali e sul voto alle donne. Presieduta da De Viti de Marco, la commissione esaminò il nuovo Testo unico della legge, al quale mancavano solo gli articoli aggiuntivi transitori ancora da redigere, tra i quali la dimensione dei collegi e il raggruppamento dei vecchi collegi uninominali a livello di provincia o di raggruppamento di province<sup>5</sup>. Le pressioni sui *decideurs* istituzionali erano multiple. Anche il clero faceva sentire la sua voce, come mostra una lettera del vescovo di Cremona, Giovanni Cazzani, a Giuseppe Micheli perché non si fondesse la «sua» provincia con la provincia «rossa» di Mantova, ma piuttosto con quella «bianca» di Bergamo o Brescia<sup>6</sup>. Tali richieste erano numerose e tutte puntavano a difendere interessi politici precisi, concorrendo in parte alla presa di decisione politica sull'entità dei collegi<sup>7</sup>.

Il 3 settembre 1919 fu nominata la famosa Commissione dei 14 che avrebbe dovuto, servendosi dell'articolo 126, decidere i raggruppamenti delle province e dei collegi per le elezioni. Ne fecero parte Micheli, Sacchi, Alessio, Larussa, Porzio, Calisse, Di Sant'Onofrio, Camera, Peano, Pasqualino Vassallo, Dello Sarba, Turati, Bianchi, Leonardo e Mazzolani. Il 4 settembre, Anna Kuliscioff paventava il sabotaggio delle grandi circoscrizioni quando scriveva a Turati che «la proporzionale verrà sabotata dalla Commissione dei 14, essendo riuscita la lista ministeriale in completo; [...] se dunque riuscissero a polverizzare le circoscrizioni come pare ne abbiano intenzione, addio proporzionale con tutte le buone aspirazioni di rinnovamento politico dell'ambiente parlamentare...»<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Lettera di Mons. G. Cazzani a Giuseppe Micheli del 22 agosto 1919, in *Dall'intransigenza al Governo. Carteggio di Giuseppe Micheli, 1891-1926*, a cura di C. Polsi-M. Belardinelli, parte III, 1919-1926, Morcelliana, Brescia 1978, pp. 415-6.

<sup>7</sup> Sono del 1921 invece, le pressioni dei prefetti su Giolitti ricordate da Maria Serena Piretti che menziona inoltre che furono invece senza particolare rilievo le risposte alle richieste fatte ai deputati eletti e alle amministrazioni provinciali. (Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi* cit., p. 233, nota 21.) Invece tutti i ragionamenti dei prefetti, «tendono a verificare la compatibilità della costituzione di un dato collegio con il consolidamento della rappresentanza liberale a Montecitorio» favorendo ancora l'identificazione risorgimentale tra la rappresentanza liberale e lo Stato stesso. Tuttavia, indica Piretti, sui 35 collegi del 1921 – un notevole ampliamento nei confronti del 1919 – solo 2 non seguirono le indicazioni prefettizie, quelli di Milano-Pavia e di Catanzaro, Cosenza e Reggio Calabria, due riunioni di province che i Prefetti vedevano come probabili occasioni di successo socialista (*Ibid.*, pp. 234-5).

<sup>8</sup> Lettera di Anna Kuliscioff a Filippo Turati del 4 settembre 1919, in *Filippo Turati e Anna Kuliscioff. Carteggio* v cit., p. 174.

<sup>9</sup> Lettera di Filippo Turati a Anna Kuliscioff del 7 settembre 1919 in *Filippo Turati e Anna Kuliscioff. Carteggio* v cit., p. 189.

<sup>10</sup> *Ibid.*

La Commissione redasse il testo di una proposta di legge che fu passata alla Camera come decreto legge il 10 settembre 1919 (n. 1576) e che ripartiva il numero di deputati da attribuire alle circoscrizioni<sup>9</sup>. In realtà questa Commissione dalla quale si dimise Turati perché essa non teneva conto di quanto deciso all'articolo 41 del Testo unico sul numero minimo di 10 deputati da eleggere in ciascun collegio<sup>10</sup>, era composta di avversari della nuova legge, con l'eccezione di Porzio, Micheli e Turati stesso. Essa fece di tutto per sabotare ulteriormente il disegno iniziale Turati-Micheli già assai malconco dopo gli emendamenti della Camera e del governo<sup>11</sup>. Il 7 settembre, a palazzo Braschi, sede del ministero dell'Interno, in presenza di Nitti, Grassi, Micheli, Sacchi, Alessio, Larussa, Porzio, Calisse, Di Sant'Onofrio, Camera, Pasqualino Vassallo, Turchi, Dello Sarba, Bianchi, Leonardo e Mazzolani, si ascoltò soprattutto il comm. Pironti, che si faceva portatore delle pressioni degli enti locali e provinciali sulla Commissione dei collegi. Numerosissime erano infatti le richieste dei comuni e delle province in materia di circoscrizioni elettorali. Le amministrazioni locali volevano entrare nel merito della decisione su un tema che le riguardava da molto vicino: il territorio del collegio. Ancora una volta, il filtro tra le richieste di queste amministrazioni locali e la presidenza del Consiglio era costituito da Alberto Pironti. Si esaminarono i futuri collegi uno per uno, iniziando dai collegi piemontesi. Una discussione animata coinvolse i presenti a proposito della grande circoscrizione emiliana per la quale Pironti dava conto dei «pareri favorevoli alla circoscrizione unica degli enti locali delle province interessate»<sup>12</sup>. I lavori della Commissione continuarono l'indomani, 8 settembre, per concludersi con la pubblicazione della tabella delle 54 circoscrizioni elettorali per il 1919 con il loro capoluogo ed il numero dei deputati da eleggere; senza, ovviamente, i collegi delle terre redente<sup>13</sup>. Con il regio decreto n. 1576 del 10 settembre 1919 fu deciso il mantenimento di 508 seggi, come nel 1913, ma stavolta divisi – e solo per il 1919 – in 54 collegi, essendo 42 formati da una sola provincia e 10 solo da 2 province. Arezzo-Grosseto-Siena formarono un collegio di tre province e Parma-Modena-Piacenza-Reggio Emilia, un col-

<sup>9</sup> Secondo il parere di Piretti, «è questo il sabotaggio definitivo della riforma», (*La giustizia dei numeri cit.*, p. 215).

<sup>10</sup> Noiret, *La nascita del sistema dei partiti cit.*, pp. 148-155.

<sup>11</sup> 22 circoscrizioni elettorali approvate. *I lavori della Commissione dei Quattordici*, in «Corriere della Sera», a. 44, 8 settembre 1919, n. 247, p. 1, col. 4.

<sup>12</sup> L'art. 130 del Titolo VI prevedeva che il governo sarebbe stato in grado di stabilire in seguito collegi e deputati dei nuovi territori e di fissare la data delle elezioni. (Montalcini-Alberti, *La legge elettorale politica cit.*, pp. 485-6).

legio di 4 province. 4 collegi corrispondevano ai limiti geografici delle regioni: Liguria, Umbria, Lazio e Basilicata<sup>14</sup>.

Gli avversari della rappresentanza proporzionale e soprattutto i componenti della Commissione preoccupati della loro sorte, una volta rifiutata con una maggioranza di 10 voti la pregiudiziale Turati e ottenute così le dimissioni dell'artefice del progetto di legge, fecero in modo di intaccare ulteriormente la proposta del deputato socialista di Milano. Infatti, alla lettura della tabella delle circoscrizioni si poteva notare che «ovunque, tranne che in Emilia, la Commissione ha avuto cura di formare le circoscrizioni più ristrette che fosse possibile». Il commento di Luigi Albertini sul *Corriere della Sera* contro la manovra dei vecchi deputati fu tagliente:

gli avversari della proporzionale alleati con qualche commissario preoccupato della propria personale posizione e di quella dei suoi amici politici e non ostacolato dall'On. Nitti – al quale non poteva dispiacere il mantenimento delle organizzazioni provinciali specialmente in quel Mezzogiorno dove più tradizionale ed efficace è l'intervento dei prefetti nelle elezioni – hanno successivamente bocciato tutte le proposte di larghe circoscrizioni in Lombardia come in Toscana, in Calabria come in Sardegna non tenendo spesso in alcun conto neppure i voti espressi dagli enti locali<sup>15</sup>.

L'articolo 127 del Titolo VI del nuovo codice elettorale nelle sue *Disposizioni transitorie e finali* ammetteva dunque, nel fissare le circoscrizioni elettorali per le successive elezioni, un drastico ridimensionamento dell'ideale con il quale si era pensata la nuova legge elettorale<sup>16</sup>. Questo articolo permetteva di mantenere, sotto certi aspetti, le vecchie clientele e la collusione tra poteri locali e candidati nella determinazione delle liste elettorali e nell'orientare il voto con i tradizionali «metodi giolittiani». Questa disposizione transitoria permetteva cioè un passaggio più «morbido» – ritenevano i vecchi liberali – dal vecchio sistema al nuovo. Più ancora del voto aggiunto o del voto preferenziale, essa rappresentava una concessione alle clientele liberali locali ed al potere di cosiddetti «galantuomini» – per riprendere l'espressione del giolittiano Larussa, membro della famosa commissione dei 14 –, e cioè i deputati che da varie legislature «regnavano» nei loro collegi con lo scrutinio uninomina-

<sup>15</sup> I dettagli delle circoscrizioni si trovano nella tabella aggiuntiva all'art.127 della nuova legge elettorale politica pubblicata da Montalcini-Alberti pp. 484-5.

<sup>16</sup> *La ripartizione dei 508 collegi*, (non firmato), in «Corriere della Sera», a. 44, 9 settembre 1919, n. 248, p. 1, coll. 3-4.

<sup>17</sup> Noiret, *La nascita del sistema dei partiti* cit., pp. 152-3.

le, permettendo di perpetuare il trasformismo e il potere della vecchia classe dirigente. Malgrado le pressioni sulla classe politica di governo, i responsabili degli enti locali non riuscirono ad intaccare ed a modificare profondamente il processo decisionale in materia di collegio, come dimostra l'analisi del caso sardo.

In Sardegna, il comitato centrale della federazione «Giovane Sardegna», sponsorizzato anche dal «Corriere della Sera», sosteneva il collegio regionale appellandosi anche all'opinione pubblica isolana, mentre i deputati uscenti lottavano per mantenere i due collegi provinciali di rispettivamente cinque deputati per Sassari e di sette per Cagliari. I deputati radicali Pala e Dore erano gli alfieri del mantenimento dei due collegi. Come si poteva leggere sul quotidiano meneghino,

la questione per il collegio elettorale unico in Sardegna si dibatte da tempo: contrastato dalla vecchia deputazione sarda, già contraria allo scrutinio di lista e che ora briga per ottenere che almeno rimanga il collegio provinciale. Al collegio unico tendono invece gli sforzi di tutti coloro che anelano a un rinnovamento economico e morale dell'isola e sono convinti della necessità di un accordo fra le forze organizzate di qualunque tendenza nell'interesse supremo della loro regione. Essi perciò si agitano e protestano con pubblicazioni e ordini del giorno contro coloro che vogliono mantenere alla Sardegna il carattere di un feudo sfruttato a scopi personali. La Sardegna intera non ha che 12 deputati: fare un unico collegio significherebbe dare il colpo di grazia a quel campanilismo e a quella gara fra le due provincie che fu il più grande ostacolo al risorgimento dell'isola<sup>17</sup>.

Approvato anche dalle organizzazioni dei Combattenti e dagli enti locali che ne avevano chiesto l'introduzione in Sardegna, come d'altronde anche in Calabria, il collegio regionale fu bocciato dalla Commissione nominata il 3 settembre che difendeva notoriamente gli interessi dei deputati uscenti. Questi ultimi paventavano una campagna elettorale nuova, con finanziamenti ingenti, su di un territorio allargato e spesso ostile alle vecchie contrattazioni dell'uninomiale e spinsero quindi il Presidente del consiglio a mantenere il più possibile i collegi piccoli.

In quel caso le pressioni della società civile e delle organizzazioni politiche locali non ebbero successo sulla decisione politica presa in generale per tentare di mantenere le posizioni di potere acquisite dalla vecchia classe dirigente. Infatti, se invece di un raggruppamento di pochi collegi uninominali, fosse esistito il collegio regionale o addirittura come proponeva Turati, il collegio unico nazionale, cattolici e socialisti avrebbero consolidato ancora meglio il loro risultato a scapito della vec-

chia dirigenza liberale. Quest'effetto fu molto contenuto grazie ai collegi ristretti ed al mancato adeguamento della popolazione elettorale alle condizioni demografiche reali del 1919, assicurando così a liberali e democratici una presenza parlamentare superiore al consenso del quale godevano nell'insieme dell'elettorato votante. Esattamente ciò che evidentemente doveva prevedere Nitti nel decidere di non dare seguito alle pressioni degli enti locali per i collegi regionali al momento di decidere dei collegi elettorali.