

Giornata di studio Luigi Luzzatti per la storia dell'Italia contemporanea <3. ; 1995 ; Venezia>

Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento : atti della terza
Giornata di studio Luigi Luzzatti per la storia dell'Italia contemporanea : Venezia, 17 novembre
1995 / a cura di Pier Luigi Ballini. - Venezia : Istituto veneto di scienze lettere ed arti, 1997. -
470 p. ; 24 cm

(IT-MiFBE)80011898

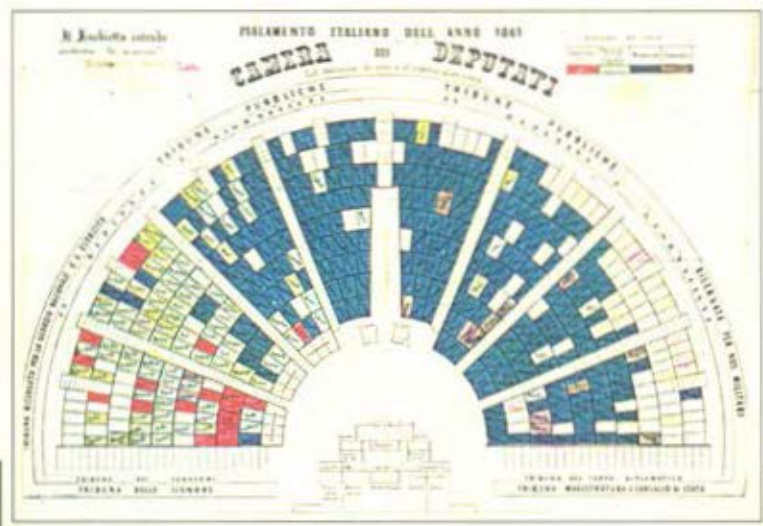
The digital reproduction of this work is licensed under a [Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivs 3.0 Unported License](#). Permissions beyond the scope of this license may be available at customer.service@beic.it.

La riproduzione digitale di quest'opera è distribuita con la licenza [Creative Commons - Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Unported](#). Permessi oltre lo scopo di questa licenza possono essere richiesti a customer.service@beic.it.

ISTITUTO VENETO DI SCIENZE LETTERE ED ARTI

IDEE DI RAPPRESENTANZA E SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA TRA OTTO E NOVECENTO

a cura di
PIER LUIGI BALLINI



L'Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, che trova la sua lontana origine nel Reale Istituto Nazionale, voluto da Napoleone per l'Italia all'inizio del XIX secolo, sull'esempio dell'*Institut de France*, venne poi rifondato con l'attuale denominazione nel 1838 dall'imperatore d'Austria Ferdinando I. Con l'unione del Veneto al Regno d'Italia, l'Istituto fu riconosciuto di interesse nazionale, assieme alle principali accademie degli Stati preunitari, anche se la sua maggiore attenzione ha continuato ad esser rivolta alla vita culturale e scientifica delle Venetie. La sua configurazione è quella di un'Accademia scientifica, i cui membri sono eletti dall'Assemblea dei soci effettivi, pur venendo la nomina formalizzata con decreto ministeriale.

L'Istituto pubblica gli *Atti*, rivista trimestrale distinta in due classi: quella di scienze morali, lettere ed arti e quella di scienze fisiche, matematiche e naturali. Pubblica altresì le *Memorie*, pure suddivise nelle due menzionate classi, per studi monografici riconosciuti di particolare rilevanza scientifica e culturale da apposite commissioni di esperti. Pubblica infine collane specializzate come anche gli atti dei convegni, delle scuole di specializzazione e dei seminari da esso promossi. Tra le collane, la *Biblioteca Luzzattiana. Fonti e Studi* è dedicata ai contributi di storia contemporanea ed è legata alle attività promosse attorno all'archivio Luzzatti.

In copertina:

Parlamento Italiano dell'anno 1861. Camera dei Deputati, «Il Fischietto», 13 luglio 1861.

BIBLIOTECA LUZZATTIANA

Fonti e studi

5



IDEE DI RAPPRESENTANZA
E SISTEMI ELETTORALI
IN ITALIA
TRA OTTO E NOVECENTO

ATTI DELLA TERZA GIORNATA DI STUDIO "LUIGI LUZZATTI"
PER LA STORIA DELL'ITALIA CONTEMPORANEA
(VENEZIA, 17 NOVEMBRE 1995)

a cura di
PIER LUIGI BALLINI

VENEZIA
ISTITUTO VENETO DI SCIENZE LETTERE ED ARTI
1997

ISBN 88-86166-44-3

© Copyright 1997 by Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti
Palazzo Loredan, S. Marco 2945 - 30124 Venezia
Tel. 041-5210177 - Telefax 041-5210598
e.mail: ivsla@unive.it

Finito di stampare nel mese di Dicembre 1997 per i tipi
della CANAL & STAMPERIA EDITRICE - Venezia 158-96

INDICE GENERALE

Presentazione	VII
Comitato scientifico e autori	IX
LEOPOLDO MAZZAROLLI – <i>Introduzione</i>	1
MARIO DOGLIANI – <i>L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei</i>	7
CARLO GHISALBERTI – <i>Istituti rappresentativi e leggi elettorali nel Risorgimento</i>	43
HARTMUT ULLRICH – <i>Sistemi elettorali e sistema politico: dalla riforma del 1882 alla crisi di fine secolo</i>	61
PIER LUIGI BALLINI – <i>Rappresentanza degli interessi, voto plurimo, suffragio universale: da Rudini a Luzzatti (1896-1911). Temi di un dibattito</i>	139
NICOLA ANTONETTI – <i>Paradigmi politici e riforme elettorali: dal sistema maggioritario uninominale al sistema proporzionale</i>	343
SERGE NOIRET – <i>Le campagne elettorali dell'Italia liberale: dai comitati ai partiti</i>	383
Indice dei nomi	455

PRESENTAZIONE

Le diverse concezioni della rappresentanza diffuse nella cultura giuridica tra Otto e Novecento e i dibattiti che suscitarono, le leggi e i sistemi elettorali dal Risorgimento al primo dopoguerra, le campagne elettorali nell'Italia liberale, i rapporti tra sistemi elettorali e sistema politico, sono alcune tematiche della terza giornata di studio «Luigi Luzzatti» per la storia dell'Italia contemporanea di cui si pubblicano gli Atti.

L'Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, proseguendo nell'iniziativa delle giornate di studio, avviate nel 1993, nell'ambito di un più ampio programma di attività di studio e di ricerca che si svolgono ormai da un decennio attorno all'Archivio Luzzatti, intese allora concorrere all'approfondimento delle conoscenze relative al dibattito sulle teorie della rappresentanza politica, all'affermarsi nel nostro paese degli istituti rappresentativi, alle riforme elettorali, nel lungo periodo.

L'esame delle vicende collegate alle riforme elettorali e ai loro esiti consentono, ci pare, una riflessione, arricchita di elementi di novità, sui modi in cui la cultura politica e la cultura giuridica percepirono e affrontarono i problemi che nel corso del tempo si presentarono, fra l'altro, in relazione al progressivo allargamento del corpo elettorale, all'introduzione della rappresentanza proporzionale nel primo dopoguerra, e alle scelte diverse, fatte nel corso del tempo, di vari sistemi elettorali.

La rilevanza della «questione elettorale» nella storia dell'Italia contemporanea risultante da questi studi appare confermata anche dai recenti dibattiti. L'Istituto si augura che l'attualità dei temi che il volume presenta possa favorirne una larga diffusione

Venezia, 8 Dicembre 1997

Il Presidente
Bruno Zanettin

COMITATO SCIENTIFICO

LEOPOLDO MAZZAROLLI
Presidente, Università degli Studi di Padova

PIER LUIGI BALLINI
Università degli Studi di Firenze

LIVIO PALADIN
Università degli Studi di Padova

PAOLO PECORARI
Università degli Studi di Udine

ELENCO DEGLI AUTORI

NICOLA ANTONETTI, Università degli Studi di Parma

PIER LUIGI BALLINI, Università degli Studi di Firenze

MARIO DOGLIANI, Università degli Studi di Torino

CARLO GHISALBERTI, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

SERGE NOIRET, Istituto Universitario Europeo di Fiesole

HARTMUT ULLRICH, Università di Kassel

I criteri di citazione sono stati uniformati compatibilmente con le peculiarità degli apparati critici dei singoli testi compresi nel volume.

LEOPOLDO MAZZAROLLI

INTRODUZIONE

Si apre oggi la terza giornata di studi per la storia dell'Italia contemporanea, promossa dall'Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti nel nome di Luigi Luzzatti.

Un'iniziativa che è nata sulla scia del Convegno internazionale di studi dedicato a Luzzatti e il suo tempo, svoltosi in questa sede quattro anni or sono – nel 150° anniversario della nascita –, dove il pensiero e l'opera dello statista veneziano e i problemi politici, sociali ed economici del non breve tempo in cui ebbe parte primaria nella vita politica italiana furono analizzati e approfonditi da numerosi studiosi, qui convenuti non solo dall'Italia, ma anche dalla Germania, dalla Francia e dal Belgio.

Come bene è stato scritto dal Presidente Benvenuti, nella presentazione degli «Atti», dai contributi degli studiosi che parteciparono al Convegno la figura di Luzzatti, inserita nel suo tempo, è emersa assai più ricca e complessa di quanto forse in precedenza si ritenesse.

Di qui l'impulso a non confinare, a non isolare in un evento pur di alto significato – quale quel Convegno certamente fu – l'interesse che il richiamo a Luzzatti nel suo tempo aveva suscitato tra cultori delle più diverse discipline: gli storici in primo luogo, ma anche gli economisti, i giuristi, i politologi. Di qui l'idea di darvi un seguito cadenzato, con una giornata di studio in cui, ogni anno – nel nome di Luzzatti, e con riferimento al periodo storico connotato dalla sua presenza e dalla sua attività nella vita politica e culturale del nostro Paese –, venissero considerati e valutati situazioni e problemi della società italiana e dello Stato italiano.

A due anni dal Convegno internazionale del 1991 presero così il via – nel 1993 – quelle «Giornate di studio “Luigi Luzzatti” per la storia dell'Italia contemporanea» che, proseguite nel 1994, sono

oggi felicemente giunte alla loro terza manifestazione.

L'attuale giornata si presenta peraltro diversa, per qualche aspetto, dalle due che l'hanno preceduta: e in tale diversità è la ragione – e, spero, la giustificazione – di queste mie brevi parole, a guisa di premessa alle relazioni in cui la giornata è stata articolata.

Come si è soliti fare, per la preparazione del Convegno di studi del 1991 la Presidenza dell'Istituto nominò un Comitato scientifico del quale ebbi l'onore di essere chiamato a far parte e di cui – come membro più anziano e socio dell'Istituto – mi venne affidata la presidenza. Presidenza che ho mantenuto anche con riguardo ai Comitati scientifici delle tre giornate di studio che si sono succedute in questi ultimi anni.

In tutte queste occasioni – salvo per quel poco che potesse essere richiesto dal compito di moderatore, che ho talora svolto – non ho mai ritenuto di dover intervenire. Ed è una scelta logica, visto che in questi incontri i temi trattati sono stati considerati soprattutto in chiave storica: della storia politica, di quella economica, di quella delle istituzioni.

Per chi si è, come me, dedicato a una branca particolare del diritto positivo – il diritto amministrativo –, sarebbe stato ridicolo pretendere di cimentarsi a parlare di argomenti conosciuti, a tutto concedere, solo a livello di orecchiante.

Ma – come ho detto – l'odierna giornata è un po' diversa e la sua diversità sta nel fatto che, pur se ancora eminentemente da un punto di vista storico, i temi che saranno trattati oggi sono temi essenzialmente giuridici. Ed è a motivo di questa particolarità che il Comitato scientifico, che l'ha preparata, ha visto partecipare ai suoi lavori – con i professori Ballini e Pecorari, che sono dei punti fermi di riferimento per quanto attiene agli studi luzzattiani e alla cui preziosa collaborazione va tutta la nostra riconoscenza – anche un altro giurista, il collega Paladin, al quale, proprio perché giurista, è stato affidato pure il compito di tirare le fila, al termine dei lavori, esprimendone le conclusioni. Nessuno meglio e più qualificatamente di lui – successore di Luzzatti nella Cattedra di Diritto costituzionale nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova e, come Luzzatti, socio di questo nostro Istituto – avrebbe potuto svolgere questo ruolo.

Non ho pensato assolutamente di mettermi a confronto con Paladin. Ma resta il fatto che è proprio il carattere giuridico dei temi che ci ha portati a rivolgerci a lui, che ha stimolato anche me ad osare di prendere qui la parola.

Restava peraltro sempre la difficoltà di individuare un argomento che, da un lato, consentisse di rimanere sul terreno della problematica giuridica e, dall'altro, non si distaccasse dalla prospettiva propria di questo incontro, in cui si trattano sì questioni che presentano una spiccata attualità, ma le si considerano non per ciò che rappresentano oggi, bensì per ciò che hanno rappresentato in un determinato periodo storico.

Difficoltà ardua, dalla quale ho ritenuto – o mi sono illuso – di poter in qualche modo uscire presentando – o ripresentando – all'attenzione di chi segue questi lavori alcune pagine, dove emerge il Luzzatti giurista e dalle quali mi è sembrato di poter trarre qualche spunto per cogliere la sostanza della sua personalità di uomo politico e di uomo di scienza, e nel contempo la modernità di certi aspetti del suo pensiero.

Si tratta, in primo luogo, di uno scritto, forse inedito così come si presenta – quasi l'abbozzo di un discorso o di un articolo –, conservato nell'Archivio «Luzzatti», vanto del nostro Istituto, e che debbo alla cortesia e alle vaste conoscenze del nostro cancelliere dott. Franchini, raro caso in cui alle doti organizzative si affiancano quelle di studioso. Si tratta di uno scritto dedicato al disegno di legge destinato a tradursi, tra il 1912 e il 1913, nella disciplina normativa di quello che è stato chiamato il suffragio quasi universale maschile, realizzato attraverso la concessione del voto a tutti i cittadini maschi di oltre 30 anni, pur se analfabeti, e ai maggiorenni maschi che sapessero leggere e scrivere o avessero prestato servizio militare.

Luzzatti non ha l'animo di ribadire il suo dissenso, avendo presente l'impegno e il sacrificio cui tutti i soldati – sapessero o non sapessero leggere e scrivere – erano stati chiamati nell'allora appena conclusasi guerra di Libia. Ma non può fare a meno di riaffermarsi interprete di un pensiero che appartiene tipicamente a una Destra, che si potrebbe chiamare sociale. Di fronte al mito del suffragio universale per tutti e subito, al quale Luzzatti ironicamente collega quella che chiama «L'immacolata concezione dell'ignoranza popolare», egli rivendica la priorità della *cultura popolare*.

Non per negare valore al suffragio universale, ma per collocarlo nella prospettiva di una conquista finale, una volta raggiunto il traguardo di un minimo di cultura per tutti.

Mi pare degno di rilievo che l'ultima trincea, che questa Destra oppone all'estensione a tutti del diritto al voto, non sia un minimo

di censo, ma un minimo di livello culturale. Ond'è che la critica, che Luzzatti rivolge ai provvedimenti sui quali veniva chiesto al Parlamento di pronunciarsi, non è tanto di allargare troppo il diritto di voto, quanto di sperare «troppo... dal suffragio universale, troppo poco dalla cultura popolare».

Oggi, l'analfabetismo in senso stretto è quasi scomparso e il suffragio universale è diventato un assioma. Ma l'analfabetismo culturale, elevato dai *mass media* a livelli un tempo neppure immaginabili, di cui si può dire che ogni giorno si ha dimostrazione, non può non rendere pensosi anche noi, come l'analfabetismo delle masse, rese partecipi del voto, rendeva pensoso Luigi Luzzatti.

Il secondo scritto è invece contenuto in quella rivista, l'«Archivio di Diritto pubblico», che Luzzatti diresse nei primi anni del secolo assieme a Vittorio Emanuele Orlando. E non può non rilevarsi la singolarità di un simile legame tra questi due insigni statisti, bensì entrambi professori di Diritto costituzionale, e tuttavia diversissimi nel loro approccio con la scienza giuridica.

Come bene ha sottolineato Carlo Ghisalberti – nella sua relazione al Convegno del '91, dal titolo «Concezione dello Stato e idee costituzionali in Luigi Luzzatti» –, appare infatti innegabile il distacco metodologico e contenutistico di Luzzatti dai maggiori rappresentanti ed interpreti della scienza giuridico-pubblicistica italiana del Novecento, che sono da individuare, in particolare, proprio in Orlando e, con lui, in quel suo allievo destinato a diventare presto uno dei massimi maestri: Santi Romano.

Nella rivista che dirige con Orlando, Luzzatti tratta, per lo più in articoli di poche – spesso di pochissime – pagine, problemi che si potrebbero dire di attualità giuridica. Con risultati forse non di particolare spicco sul piano della scienza giuridica, ma non di rado di grande interesse concreto.

Notevole, tra questi, quello che ritengo di segnalare perché mi sembra di perdurante attualità, proprio in questi giorni, in cui si discute in Parlamento di bilancio e di finanza.

La rilevanza di quello scritto di Luzzatti mi sembra tanto maggiore se si considera che esso viene da un giurista e da un uomo politico che non mancò mai di sostenere la superiorità dei regimi parlamentari rispetto a quelli autoritari.

Ebbene, in questo scritto, che è del 1902 e che porta per titolo «le questioni costituzionali e gli elettori francesi», Luzzatti esprime la sua adesione alla denuncia di un fenomeno ancor oggi ben

noto e che allora era stato pubblicizzato in un manifesto di un'associazione, chiamata «lega dei contribuenti». Riportando l'icastica affermazione che «il parlamentarismo, quale si esplica nella Camera dei deputati, senza volerlo, coi migliori intendimenti, si risolve in un *saccheggio dei bilanci*», Luzzatti si pronuncia a favore della proposta di sopprimere l'iniziativa parlamentare relativamente alle spese, causa principale dell'aumento di queste, per riservare il diritto dell'iniziativa diretta o indiretta delle spese al solo Governo. Anche se aggiunge – con desolato pessimismo – di ritenere vano sperare che un tale risultato potesse essere raggiunto in paesi come l'Italia e (allora) la Francia, dove troppo si è abituati ad attendersi dall'azione del Governo; per cui nessuno vuol rinunciare a questa o quella pretesa anche se ciò porta a conseguenze negative sul bilancio complessivamente considerato.

Non sembra la critica all'interventismo sfrenato e all'accumularsi del debito pubblico, cui abbiamo assistito per decenni fino ad appena qualche anno fa?

E la legge di spesa non già solo votata, ma «costruita» dal Parlamento non ha rappresentato una tra le espressioni più negative di quella commistione tra potere legislativo e potere esecutivo, tra maggioranza e opposizione, che sono i tratti più caratterizzanti del regime consociativistico che ha imperversato negli anni '70 e '80 e di cui il nostro Paese non sembra capace di liberarsi?

Mi fermo qui; con la speranza di aver potuto dare un sia pur minimo contributo alla conoscenza del pensiero di Luzzatti, della sua disincantata capacità critica e della sua lungimiranza.

MARIO DOGLIANI

L'IDEA DI RAPPRESENTANZA NEL DIBATTITO
GIURIDICO IN ITALIA E NEI MAGGIORI PAESI EUROPEI

1.- Gli ultimi decenni dell'800 e i primi anni del '900 (fino allo scoppio della Grande guerra) possono – dal punto di vista costituzionale – essere interpretati in due modi profondamente diversi: come gli anni dell'estensione del suffragio e del progressivo perfezionamento dello Stato liberale, oppure come gli anni che conducono alla catastrofe bellica (e al suo prolungamento nei fascismi e nella Seconda guerra mondiale) a causa della reviviscenza e del tentativo di rivincita di elementi del vecchio ordine aristocratico-autoritario che, senza soluzioni di continuità, erano continuati a persistere, egemoni, dopo la caduta degli *anciens régimes*, nelle società europee dell'Ottocento.

Un libro che ha fatto molto discutere (anche se non ancora, mi pare, i giuristi) – *Il potere dell'ancien régime fino alla 1ª guerra mondiale*, di Arno J. Mayer¹ – ha sostenuto con forza questo secondo punto di vista, muovendo da tre premesse.

La prima è «che la guerra mondiale degli anni 1939-45 è omelicalmente legata alla grande guerra combattuta tra il 1914 e il 1918, e che questi due conflitti sono né più né meno che la Guerra dei Trent'anni della crisi generale del Novecento»².

La seconda è che «la grande guerra del 1914, ovvero la fase prima e originaria di questa crisi generale, fu il portato di una rimobilizzazione, avvenuta di fresco, degli *anciens régimes* europei ... [La] grande guerra fu un'espressione del declino e della caduta del vecchio ordine che si batteva per prolungare la propria vita, molto più che non dell'ascesa esplosiva di un capitalismo industriale impe-

1) A. J. MAYER, *Il potere dell'ancien régime fino alla 1ª guerra mondiale*, Bari 1982.

2) *Ibid.*, p. 1.

gnato ad imporre la propria supremazia ... [Dopo] il 1918-19 le forze della persistenza si ripresero a sufficienza da aggravare la crisi generale dell'Europa, patrocinarne il fascismo e contribuire al riemergere della guerra totale nel 1939»³.

La terza e «principale premessa» del libro è che «il vecchio ordine europeo era da un capo all'altro preindustriale e preborghese», contrariamente a quanto hanno continuato ad affermare gli storici, che «per troppo tempo, e in troppo grande misura ... si sono concentrati sull'avanzata della scienza e della tecnica, del capitalismo industriale e mondiale, della borghesia e della classe media professionale, della società civile liberale, della società politica democratica e del modernismo culturale»⁴.

«Per controbattere la cronica sopravvalutazione del dispiegarsi e del trionfo finale della modernità» – e Mayer sottolinea che «la stessa crisi generale, fascismo incluso, è arruolata al servizio di questo disegno, di questo sbocco universale» – il libro si concentra sulla persistenza del vecchio ordine: «Tuttora, la saggezza convenzionale vuole che l'Europa si sia sbarazzata del suo *ancien régime*, ed abbia accostato, o addirittura oltrepassato, la soglia della modernità, assai prima del 1914. Studiosi di ogni tendenza ideologica hanno minimizzato l'importanza degli interessi economici preindustriali, delle élites preborghesi, dei sistemi di autorità predemocratici, dei linguaggi artistici premoderni, e delle mentalità arcaiche. Un'opera di minimizzazione, realizzata trattando tutti questi aspetti come residui in via di sparizione, per non dire relitti, in società civili e politiche percorse da un rapido processo di modernizzazione»⁵.

La proposta è dunque quella di ribaltare questa minimizzazione: «Al fine di ricostruire la matrice storica entro la quale hanno preso forma la crisi generale e la Guerra dei Trent'anni del Novecento, è forse necessario ripensare, se non addirittura rovesciare quest'immagine di un mondo moderno che domina un vecchio ordine in ritirata e in sfacelo. In ogni caso, la tesi di questo libro è che gli elementi "premoderni" non erano i residui fragili e in dissoluzione di un passato quasi completamente svanito, ma l'essenza medesima delle società civili d'Europa»⁶.

3) *Ibid.*, p. 2.

4) *Ibid.*

5) *Ibid.*, p. 3.

6) *Ibid.*

2.- Ai giurubblicisti e agli scienziati della politica queste affermazioni non suonano certo nuove, perché essi sanno bene – attraverso gli esponenti dell'elitismo – come vi sia stata, negli anni a cavallo tra i due secoli, una rimobilitazione di ideologie pre- (e non solo genericamente, anti-) liberali. Valga, a fornirne una testimonianza, questo passo di Robert Michels tratto da *Der konservative Grundzug der Partei-Organisation*⁷: «I nostri tempi hanno una volta per sempre distrutto le rigide, vecchie forme aristocratiche. Per lo meno nelle parti importanti della vita politica costituzionale. Corrispondentemente anche la vita di partito nello stato e nei comuni – teoricamente intesi – mostra un aspetto democratico. Per lo più esso si basa sul principio della pluralità, sempre sul principio della massa. In tal modo, persino i partiti dell'aristocrazia hanno perduto irrimediabilmente l'aristocratica purezza dei loro principi e debbono, pur rimanendo antidemocratici nella loro essenza, convertirsi, almeno in certi periodi della vita politica, alla democrazia, oppure simulare un cuore democratico. Nei paesi con diritto di voto uguale e generale, i partiti dell'aristocrazia possono guadagnarsi l'esistenza politica soltanto con l'obolo delle masse i cui diritti e capacità politica essi teoricamente negano. L'impulso politico di autoconservazione costringe i vecchi gruppi dominanti, in tempo di elezioni, a scendere dai loro troni e servirsi degli stessi mezzi democratici e demagogici del ceto più recente, più vasto e più plebeo della società, cioè del proletariato. Veramente, oggi, la nobiltà conserva il possesso del potere per altra via che non sia quella parlamentare; non ha bisogno, almeno per la maggior parte delle monarchie, di nessuna maggioranza parlamentare per tenere in mano le redini della direzione politica dello stato. Ma ha pur sempre bisogno, a scopi decorativi e per influenzare a suo favore l'opinione pubblica, di un'ossequiosa rappresentanza parlamentare. E questa non la ottiene rendendo noti i suoi principi più riposti o chiamando a raccolta i suoi simili. Un partito della nobiltà e dei grossi proprietari terrieri, facendo appello soltanto ai suoi pari di rango e di interessi economici, non riuscirebbe ad avere neppure un solo circolo elettorale, neppure un singolo deputato. Per fare *acte de présence* in parlamento, c'è soltanto un mezzo: entrare con gesto democratico nell'arena elettorale, rivolgersi ai contadini e ai lavorato-

7) R. MICHELS, *Der konservative Grundzug der Partei-Organisation*, «Monatsschrift für Soziologie», I (1909), p. 228.

ri agricoli come a colleghi, e insinuar loro la convinzione che i loro interessi economici e sociali coincidono. L'aristocratico vede dunque la necessità di farsi eleggere in base ad un principio che non accetta e che disprezza nell'intimo del suo cuore. Tutto in lui volge verso l'autoritarismo, verso il mantenimento di limitati diritti elettorali generali, se esistono, o verso la loro abolizione, perché pregiudicano le sue libertà tradizionali. Ma la cognizione esatta che, nell'era democratica che l'ha colpito a fondo, egli sia rimasto politicamente isolato nei suoi principi e che non potrebbe mai procurarsi così una base per l'azione politica in un partito, gli torce la parola in bocca e lo fa urlare una cocente preghiera per avere la maggioranza. Lo spirito conservatore del vecchio ceto aristocratico, per quanto radicato, ha bisogno – in ogni caso soltanto nelle elezioni – di un ampio abito svolazzante e mimetico a pieghe democratiche».

3.- Esaminando i modi d'intendere la rappresentanza nel diritto pubblico diffusi tra i due secoli, l'ipotesi che fossero prevalenti, nell'alta cultura giuridica, concezioni pre-liberali, risulta (mi pare) confermata.

Sembrerebbe trattarsi di un paradosso. Se il «governo rappresentativo», infatti, costituisce il cuore stesso del liberalismo politico ottocentesco, come può dirsi che proprio la concezione della rappresentanza che ispira e determina quella concezione del «governo» sia pre-liberale? Come può essere pre-liberale ciò che è sempre apparso, ed appare, come intrinsecamente ed essenzialmente liberale?

Per sciogliere questo paradosso è necessario innanzi tutto confrontare quelle concezioni giuspubblicistiche con i modelli fondamentali in cui l'istituto della rappresentanza si è storicamente configurato; o meglio – non trattandosi, come vedremo, di un istituto unitario – con i significati archetipici che il termine «rappresentanza» ha assunto nella storia politica.

Il primo punto da chiarire è dunque che le parole «rappresentanza politica» non designano affatto un istituto che è unitario, e che permane tale nonostante si atteggi storicamente in modi diversi. Tali parole si riferiscono invece a due istituti concettualmente distinti, se pure intrecciati e sovrapposti. Quella che noi oggi definiamo sinteticamente «rappresentanza politica» è un istituto che ha due matrici, è il prodotto instabile della (non piena) fusione di due distinte idee costituzionali.

A) La prima di queste matrici deriva dal principio cardine di quel modo di concepire il potere politico che si affermò in Europa a partire dal IX secolo e che è stato definito «modello discendente» del potere⁸: il principio per cui il potere è di origine extra-sociale, e cioè non deriva dall'esercizio consapevole della libertà umana. Detto col linguaggio teologico dell'epoca: ogni potere deriva da Dio. Nella sua versione più radicale questo principio comportava che tutto il potere, sia spirituale che temporale, competesse al Pontefice in quanto vicario di Cristo; e che dal Pontefice (già dunque da un «rappresentante») si trasmettesse all'imperatore, e da questi ai signori territoriali. I re medievali, in quanto re *dei gratia*, derivavano dunque il loro potere dall'essere non solo consacrati da Dio, ma rappresentanti di Dio. Il rapporto che intercorreva tra Dio e i re non era solo di benedizione, o predilezione o protezione, ma di rappresentanza. Il pensiero giuridico medievale distingueva dunque tra la titolarità del potere (che spettava a Dio), e l'investitura del diritto ad esercitare quel potere (che qualificava il titolare di un «ufficio»). Il Papa esercitava il potere spirituale in quanto vicario di Cristo, e, sempre in quanto vicario di Cristo, trasmetteva all'imperatore e ai re il potere temporale (ricompreso nel primo come «potere secondario»). I re, in quanto consacrati, rappresentavano Dio di fronte ai loro sudditi, ed in conseguenza di ciò esercitavano legittimamente il potere.

L'idea per cui l'esercizio del potere (spirituale e temporale) implica una «rappresentanza» del vero titolare (assente) di quel potere – e cioè l'idea per cui il potere non viene esercitato «in proprio» da chi effettivamente lo detiene – è l'idea centrale di tutto il costituzionalismo (ecclesiastico e secolare) del medioevo: un costituzionalismo improntato dunque ad una idea di «duplicità» che fonda, e rende necessario, il concetto di rappresentanza.

Quando il modello discendente si esaurì, in concomitanza con la formazione dello Stato moderno, gli istituti fondamentali di quest'ultimo vennero definiti attraverso concetti che secolarizzavano il precedente pensiero politico-teologico. Le teorie contrattualiste attribuirono così al popolo quella titolarità ultima del potere che precedentemente era stata attribuita a Dio, e mantennero con ciò fer-

8) W. ULLMANN, *Principi di governo e politica nel Medioevo* (1966), Bologna 1972, p. 16. Per ampie indicazioni sulle matrici e sulle trasformazioni dell'idea di rappresentanza a partire dalla teologia medievale, si veda C. GALLI, *Immagine e rappresentanza politica*, «Filosofia politica», 1987, pp. 9 ss.

ma l'idea che il titolare del diritto di esercitare quel potere – il monarca assoluto – fosse un rappresentante.

Il modo di concepire la posizione ed il ruolo di questo rappresentante nei confronti del rappresentato mutò però in un punto essenziale. Mentre il rapporto tra Dio e l'imperatore o i re territoriali era un rapporto unidirezionale, il rapporto tra il popolo e il re assoluto era un rapporto bidirezionale, perché il «rappresentatore» non si limitava a derivare il suo potere dal popolo (come il re da Dio), ma «costituiva» attraverso l'effettivo e assoluto esercizio di questo potere derivato, la stessa unità del popolo. Certo, anche nella concezione medievale, il re, in quanto «pastore» (o «padre»), era fattore di produzione dell'unità politica del suo popolo. Ma non ne era il «rappresentante» nello stesso senso in cui era il rappresentante di Dio: l'unità politica che egli costituiva derivava dall'essere, il re, rappresentante di Dio, non dei sudditi (e lo stesso continua a valere tuttora per il Papa, dal punto di vista ecclesiologico, in quanto pastore del popolo di Dio).

L'idea hobbesiana del rappresentante che, essendo «uno» (una persona o un'assemblea) costituisce, con la sua «posizione», l'unità dei rappresentati, dando vita ad un unico corpo politico⁹, non è mai andata persa, non è affatto rimasta legata alla stagione dell'assolutismo. È stata applicata al «re in parlamento» inglese, fondando sul complesso unitario di poteri che quell'espressione designa l'unità del Commonwealth; ed è stata utilizzata da tutte quelle teorie secondo cui «la funzione di senso della rappresentanza consiste nel pensare le unità ideali rappresentate come se fossero riprodotte e in atto nella persona del rappresentante»¹⁰, nonché da quelle teorie secondo cui «la comunità di popolo» – che «è in ogni istante presente come unità politica, in quanto totalità concreta e ideale non solo nella monarchia, ma anche nello stato parlamentare e nella dittatura» – «viene riprodotta nella realtà unicamente dalla rappresentanza»¹¹.

9) T. HOBBS, *Leviatano* (1651), traduzione a cura di G. MICHELI, Firenze 1976, p. 159: «Una moltitudine di uomini diventa una persona, quando è rappresentata da un uomo o da una persona, per modo che diventi tale con il consenso di ciascun particolare componente la moltitudine. Infatti è l'unità del rappresentatore, non l'unità del rappresentato che fa una la persona, ed è il rappresentatore che sostiene la parte della persona e di una persona soltanto; l'unità in una moltitudine non può intendersi in altro modo».

10) G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, traduzione italiana di S. FORTI, Milano 1989, p. 79.

11) *Ibid.*, p. 95.

Questa prima matrice – tanto nella sua versione teologica che in quella secolarizzata – configura la rappresentanza innanzitutto come un mezzo di legittimazione del potere: il potere è legittimo in quanto chi lo esercita lo ha ricevuto dal suo «vero» titolare. Essa inoltre configura la rappresentanza come una funzione svolta dal rappresentante nei confronti del rappresentato: la costituzione del rappresentato in unità politica.

B) La seconda matrice è del tutto diversa e deriva da quei residui di modello «ascendente» del potere che il feudalesimo mantenne durante il predominio del modello discendente. All'interno di questa seconda matrice – quella per cui la rappresentanza è un rapporto attraverso cui si esprime il consenso concreto, pratico, del rappresentato – occorre distinguere tra due principi: il principio per cui le leggi devono essere *more approbatae utentium* e il principio *quod omnes tangit ab omnibus comprobetur*.

La storia costituzionale ha molto sopravvalutato il primo principio, rimarcando come i parlamenti medievali fossero luoghi di negoziazione, anche separata, tra il re e i diversi «corpi» del regno, destinatari di suoi provvedimenti particolaristici; e ha conseguentemente sottolineato il carattere privatistico della rappresentanza realizzata dai mandatari presenti in quei parlamenti. In tal modo ha tracciato una linea di netta discontinuità tra la rappresentanza medievale e quella moderna, e ha conseguentemente ricondotto quest'ultima solo agli sviluppi della matrice descritta sopra *sub A*). Questa riduzione privatistica della rappresentanza medievale e questo suo confinamento alla produzione di *leges* (in senso stretto), *constitutiones* e *assise* da intendersi come atti amministrativi¹², non mette però nella giusta evidenza gli ulteriori sviluppi che quella rappresentanza-mandato ha avuto, senza soluzioni di continuità, e che sono arrivati a definire i termini del problema della legislazione in senso moderno (e dunque della titolarità in ultima istanza del potere politico). Solo valorizzando questa continuità – solo privilegiando (anche qui, come a proposito dei concetti di costituzione o di giurisdizione) una teoria che non enfatizzi le discontinuità tra il costituzionalismo antico e quello moderno – si possono mettere in luce le risalenze della seconda delle matrici da cui deriva l'instabile concetto moderno di rappresentanza. Si eviterà così di schiac-

12) C. H. MAC ILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, traduzione italiana a cura di N. MATTEUCCI, Bologna 1990, p. 102, che riporta l'opinione di Bracton.

ciarlo solo sulla prima, e di considerare molti fenomeni tipici del Novecento come inediti frutti della crisi dello Stato liberale.

Occorre pertanto ricordare che in Inghilterra già dal XIII secolo si era posto il problema delle condizioni che legittimassero la promulgazione di statuti che contenessero disposizioni concernenti non singole cerchie di sudditi, ma il *Common Law*, cioè la *lex communis* a tutti i sudditi. Tale problema assunse maggiore e più precisa rilevanza con la progressiva presa di coscienza della distinzione tra statuti volti a dichiarare (confermare) il diritto già riconosciuto, per rimuovere gli abusi che ne impedivano la debita esecuzione, e statuti introduttivi di diritto nuovo (e dunque modificativi del *Common Law*)¹³. Maturata la differenza tra legislazione come attività ricognitiva del diritto esistente e legislazione come consapevole attività creativa di diritto nuovo, si pose con chiarezza e consapevolezza nel XV secolo il problema di chi fosse abilitato ad esprimere il consenso di tutta la comunità (*communitas Angliae*) alla promulgazione di statuti che toccassero la *lex communis* e per i quali dunque era necessario l'assenso di tutti. È in questo tornante storico che la rappresentanza medievale – sintomatica di per sé, occorre ribadirlo, anche nella sua versione «privatistica», di una concezione limitata del potere monarchico, e quindi ricca di valenze costituzionali – assume connotati più ampi. Qui non si tratta né della rappresentanza del titolare ultimo/assente del potere ad opera di colui che lo esercita nella realtà presente, né della rappresentanza di chi è portatore di particolari diritti non tangibili dal re se non con il suo consenso, ma della rappresentanza, di fronte al titolare del potere, di coloro il cui consenso è necessario ai fini della possibilità stessa di esercitare nella sua forma più alta e decisiva quel potere: la rappresentanza (del consenso) come condizione per la produzione politica del diritto.

Questo secondo concetto di rappresentanza politica si è precisato – secondo la dottrina dominante – man mano che accanto ai tradizionali poteri di prerogativa regia si affermava, come essenziale e imprescindibile strumento di esercizio del potere di governo, l'attività legislativa. La rappresentanza sarebbe così un correttivo, una limitazione della nuova forma di esercizio del potere politico da parte del re. Questa ricostruzione urta però contro la considerazione per cui la pretesa del re di emanare statuti generali con-

13) C. H. MAC ILWAIN, *La rivoluzione americana: Una interpretazione costituzionale* (1923), Bologna 1965, p. 56.

trari al *Common Law* non si è mai affermata, ed è stata stroncata fin dal XIII secolo come pretesa *ab initio* improponibile. La promulgazione di statuti «generalisti» è sempre stata accompagnata e sostenuta dall'attività parlamentare: si è configurata in questo modo fin dall'inizio, non è mai esistita come potere proprio dei re. Il conflitto tra re e parlamento circa l'esercizio del potere legislativo scoppia due secoli dopo che il parlamento si era attribuito il potere di partecipare sostanzialmente e di rendere così possibili gli statuti legislativi.

Ma la rappresentanza di matrice «ascendente» subisce – in questo conflitto da cui esce vittoriosa – una ulteriore evoluzione che, per un verso, finirà col mettere in ombra il carattere fondamentale connesso alla sua stessa origine (l'elemento del mandato, del consenso trasmesso) e che, per l'altro, la salda e la confonde con l'altra concezione, quella della rappresentanza come funzione costitutiva dell'unità. Questo passaggio può essere osservato – dal punto di vista della scienza giuridica – come collegato ad una inversione di ruoli tra il diritto consuetudinario e quello parlamentare; e il sintomo più vistoso del suo compimento, dell'avvenuta svolta, può essere individuato – seguendo Mac Ilwain – nel cambiamento della formula del giuramento prestato per l'incoronazione. Fino alla «Gloriosa rivoluzione» il diritto era concepito come l'insieme delle leggi e delle legittime consuetudini proprie della comunità del Regno, che il re prometteva di «mantenere e conservare», come recitava ancora la formula del giuramento dell'incoronazione di Carlo I, formula sostanzialmente uguale a quella che si era tramandata dai tempi di Edoardo II («*Concedis iustas leges et consuetudines esse tenendas et promittis eas per te esse protegendas et ad honorem Dei roborandas quas vulgus elegerit secundum vires tuas. Respondebis Concedo et Promitto*»)¹⁴. I nuovi sovrani Guglielmo e Maria promisero invece «di governare il popolo di questo Regno di Gran Bretagna e i Domini a questo appartenenti, in armonia agli statuti approvati in Parlamento e alle leggi e consuetudini dello stesso»¹⁵.

Con questo passaggio si chiude la parabola che era iniziata quando quella che era originariamente una rappresentanza di in-

14) «Vuoi tu promettere di mantenere e conservare le Leggi e le legittime Consuetudini che ha la Comunità di questo tuo Regno; e vuoi tu proteggerle e sostenerle per l'onore di Dio, per quanto sta in te?», *ibid.*, p. 39.

15) *Ibid.*, p. 7.

teressi particolari davanti al re diventa la rappresentanza del consenso che rende possibile – prima in modo timido e confuso e poi sempre più chiaro ed aperto – la legislazione artificiale (come attività distinta dall'esercizio della prerogativa). Questa legge artificiale a sua volta – nella tornata storica che stiamo esaminando – costituitasi come atto d'esercizio di potere politico viene, proprio in quanto tale, ad occupare un luogo che prima era politicamente vuoto: il luogo del diritto divino-naturale-consuetudinario che invano i sovrani avevano cercato di occupare col fallito tentativo di rendere la monarchia «assoluta». Attribuendo alla legge artificiale la medesima posizione che prima era occupata dalle consuetudini immemorabili, e cioè la posizione di quel diritto cui anche il re è sottomesso, il parlamento pose se stesso, in quanto autore di quella legge artificiale, in una posizione inedita: quella di potere «sovrano». Quest'ultimo passaggio spiega perché le due matrici del concetto di rappresentanza siano potute confluire l'una nell'altra, e il parlamento si sia potuto configurare come il luogo di una rappresentanza che le unifica. La rappresentanza come funzione «costitutiva» dell'unità politica si salda con la rappresentanza come trasmissione del consenso dei sudditi, quando, dopo che quest'ultima si è trasformata in una condizione imprescindibile di «fattibilità» della legge, l'autore di questa legge, il parlamento, «inventa» la sovranità in senso moderno, e diventa sovrano sostituendosi al «volgo» e a Dio nel produrre il diritto più alto. Da quel momento il parlamento è rappresentativo, sia nel senso di creatore dell'unità politica del rappresentato, sia nel senso di «raccogliitore» di quel consenso che è essenziale per la produzione del diritto. Ma questa seconda funzione si pone allo stesso livello della prima: è una verità simbolica, svuotata di realtà partecipativa.

Resta comunque confermato, anche per la storia inglese, ciò che apparirà del tutto evidente con la rivoluzione francese, e cioè che la rappresentanza del «popolo» ad opera delle assemblee elettive non è soltanto un mezzo di controllo sul potere politico considerato nel suo profilo legislativo, ma è la condizione della stessa esistenza di quest'ultimo, e della sua posizione di potere sovrano.

Riepilogando: la concezione della rappresentanza di matrice A
- nella versione teologico-politica medievale è una teoria della legittimazione del potere discendente del re;
- nella versione contrattualista/assolutistica è una teoria della legittimazione del potere (solo simbolicamente) ascendente del re

(il rappresentato che prima stava in alto ora sta in basso), e della sua funzione costitutiva dell'unità politica: funzione che si esercita innanzi tutto attraverso la legislazione. È in quest'ultimo senso che in Francia, con Bodin, si salda con la teoria della sovranità intesa come sovranità innanzi tutto legislativa.

La concezione della rappresentanza di matrice B

- nella versione «privatistica» originaria – durante il progressivo ma faticoso chiarificarsi della distinzione tra statuti confermativi e innovativi – è una teoria della partecipazione sostanziale del parlamento come condizione di legittimità della «legislazione» del re;

- nella versione «pubblicistica» successiva – quando si precisa la necessità della funzione legislativa come innovazione consapevole, ma si continua a contestare che tale innovazione possa essere «fatta» dal re (in Inghilterra dal tempo di Elisabetta I) – è una teoria sulla ammissibilità di questa funzione politica nuova, e sulla legittimazione dell'organo che ne è titolare.

Solo la concezione della rappresentanza di matrice B è dunque stata – seppure soltanto all'inizio – una teoria specificamente concernente la posizione dei «sudditi» in riferimento alle condizioni di legittimità della produzione del diritto. Anch'essa, però, si è evoluta non nella direzione di precisare, rafforzare, estendere, il diritto dei sudditi ad essere rappresentati, ma – fino alla rivoluzione americana – in quella di precisare, rafforzare, estendere il diritto del rappresentante a legiferare. Si può dunque dire che anch'essa è una teoria dei poteri del rappresentante.

La concezione della rappresentanza di matrice A, invece, è sempre stata esclusivamente una teoria dei poteri del rappresentante.

4.- Se le due matrici hanno finito per sovrapporsi confluendo l'una nell'altra, ciò è stato possibile in quanto entrambe – malgrado la profonda differenza iniziale – sono essenzialmente teorie sui poteri del rappresentante e non sulla individuazione di chi ha il diritto ad essere rappresentato. È vero che tutte e due sono fondate sull'idea della duplicità, della investitura, del riconoscimento, ma l'individuazione specifica di coloro che devono essere rappresentati non deriva direttamente dalla teoria della rappresentanza, bensì da altri principi che legittimano la pretesa di alcuni a porsi come il «doppio», assente, del sovrano, o come gli *omnes* che devono prestare il loro consenso.

Anche se ci limitiamo alla rappresentanza «ascendente» (quella che abbiamo definito la matrice B), è agevole constatare come la questione «chi sono gli *omnes*?», «chi ha diritto ad essere rappresentato?» è stata risolta ricorrendo ora alle teorie feudali, ora al principio di tradizione fondativo della costituzione immemoriale *whig*, ora al principio democratico-confessionale-schiavistico dei coloni americani. Non è mai stato sufficiente il ricorso alla logica interna (per così dire, normativa verso il basso) del principio di rappresentanza medesimo. E ciò è stato tanto più vero dopo che si è verificata la confluenza tra le due matrici, con l'invenzione e l'assunzione della sovranità da parte del (re in) parlamento. Se così non fosse, il parlamento inglese non avrebbe potuto pretendere di rappresentare anche gli irlandesi e, un secolo dopo, i coloni americani¹⁶. Non è la «natura» di suddito che fonda il diritto ad essere rappresentato (conseguentemente al concetto stesso di rappresentanza), ma sono altri principi. La teoria della rappresentanza non è dunque una teoria della partecipazione, ma innanzi tutto una teoria dei poteri del rappresentante: essa ci dice che cosa può fare il rappresentante in quanto tale, ma non ci dice chi deve essere rappresentato in quanto tale (né ci dice in che modo deve essere instaurato il rapporto di rappresentanza). L'individuazione dei rappresentanti è dunque un problema diverso e distinto dalla teoria della rappresentanza, indipendentemente dalla matrice considerata.

5.- Venendo alle concezioni della rappresentanza diffuse nella cultura giuridica alta tra Otto e Novecento¹⁷, la prima considera-

- 16) Sulla crisi tra l'Irlanda ed il Regno d'Inghilterra come precedente del conflitto tra quest'ultimo e le colonie americane, *ibid.*, pp. 27 ss.
- 17) Tra i più importanti studi sulla rappresentanza politica pubblicati dopo l'annessione di Roma al Regno d'Italia e prima della Grande guerra cfr.: G. PADELLETTI, *Teoria delle elezioni politiche*, Napoli 1870; A. BRUNIALTI, *La rappresentanza delle minorità*, Milano 1871; R. MIRABELLI, *Il suffragio a popolo e la rappresentanza giusta*, Napoli 1881; V. E. ORLANDO, *La riforma elettorale*, Milano 1883; ID., *La genesi delle istituzioni politiche*, «Rass. scienze soc. pol.», 1883, pp. 573 ss.; ID., *La decadenza del sistema parlamentare*, «Rass. scienze soc. pol.», 1884, pp. 589 ss.; L. PALMA, *Questioni di diritto costituzionale*, Firenze 1885; F. PERSICO, *Le rappresentanze politiche e amministrative*, Napoli 1885; V. E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, «Arch. giur.», 1886, pp. 521-586, ora in *Diritto pubblico generale, Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano 1954, pp. 345 ss.; L. PALMA, *Le costituzioni moderne*, Palermo 1887; V. E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze 1889, pp. 98 ss.; V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia 1892; G. JONA, *La rappresentanza politica*, Modena 1893; ID., *Valore sociologi-*

co della rappresentanza, «Arch. dir. pubb.», II, lug.-ott. 1892, pp. 309-337; L. ROSSI, *I principii fondamentali della rappresentanza politica*, Bologna 1894; V. E. ORLANDO, *Du fondement juridique de la représentation politique*, «Revue du droit public», 1895, pp. 1 ss., traduzione italiana *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico generale cit.*, pp. 417 ss.; A. SALANDRA, *La dottrina della rappresentanza personale*, «Arch. giur.», 1895, pp. 203 ss.; G. VACCHELLI, *Concetto giuridico del diritto politico*, Pisa 1896; P. CHIMIENTI, *La vita politica e la pratica del regime parlamentare*, Torino 1897; S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo 1898; G. ARANGIO RUIZ, *Una distinzione delle forme di governo*, negli studi *Pel cinquantesimo anno d'insegnamento del Professore Francesco Peperè*, Napoli 1900, pp. 177 ss.; G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli 1907; G. ARANGIO RUIZ, *Intorno alla rappresentanza di diritto pubblico*, in *Studi giuridici in onore di C. Fadda*, IV, Napoli 1906, pp. 101 ss.; P. CHIMIENTI, *Il principio rappresentativo nel diritto costituzionale moderno*, «Arch. giur.», 1907, pp. 147-174 (anche in *Saggi*, I, 1915, pp. 223 ss.); L. ROSSI, *Sulla natura giuridica del diritto elettorale politico*, in *Atti della Regia Accademia delle Scienze dell'Istituto di Bologna*, Bologna 1908; F. ENRIQUES, *La teoria dello Stato ed il sistema rappresentativo*, «Scientia», II, 1909, pp. 148 ss.; A. FERRACCIU, *Alcune osservazioni sulla natura giuridica dell'elettorato politico*, «Riv. dir. pubb.», 1909; S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Pisa 1909 (ora anche in *Id.*, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano 1969, pp. 3 ss.); M. SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale e le dottrine della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo XX*, Roma 1912; G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino 1913, cap. II, *La rappresentanza politica*, pp. 275 ss.

I principali lavori sull'argomento pubblicati tra la ricostituzione della Dieta della Confederazione Germanica a Francoforte e la prima guerra mondiale sono: C. LEVITA, *Die Volksvertretung in ihrer organischen Zusammensetzung im repräsentativen Staate der Gegenwart*, Leipzig 1850; R. VON MOHL, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, Tübingen 1860; A. KIRCHENHEIM, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, Stuttgart 1887; A. HÄNEL, *Deutsches Staatsrecht*, Leipzig 1892; K. RIEKER, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, Leipzig 1893, pp. 47 ss.; M. VON SEYDEL, *Constitutionelle und parlamentarische Regierung in Staatsrechtliche und politische Abhandlungen*, Freiburg 1893; R. GNEIST, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland* (1879), Darmstadt 1966; G. SEIDLER, *Über den Gegensatz des imperativen und freien Mandates der Volksvertreter*, in *Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht der Gegenwart*, 1897; G. MEYER, *Das parlamentarische Wahlrecht*, a cura di G. JELLINEK, Berlin 1901; G. ANSCHÜTZ, *Deutsches Staatsrecht*, in HOLTZENDORFF-KOHLER, *Encyclopädie der Rechtswissenschaft*, II, Leipzig-Berlin 1904, pp. 451 ss.; K. RENNER (alias R. SPRINGER), *Mehrheits oder Volksvertretung?*, Wien 1904; G. MEYER, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, a cura di G. ANSCHÜTZ, Leipzig 1905; A. MENZEL, *Die Systeme des Wahlrechts*, Leipzig u. Wien 1906; O. MAYER, *Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im öffentlichen Recht*, Tübingen 1908; H. PREUSS, *Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität*, in *Staatsrechtliche Abhandlungen für Laband*, II, 1908, pp. 238 ss.; G. VON BELOW, *Das parlamentarische Wahlrecht in Deutschland*, Berlin 1909; C. BORNHAK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1909; P. LABAND, *Deutsches Reichsstaatsrecht*, Tübingen 1909; H. TRIEPEL, *Wahlrecht und Wahlpflicht*, Dresden 1910; P. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tübingen 1911; e, benché successivo al periodo considerato, per il senso di continuità intellettuale con i precedenti autori citati, anche G. JELLINEK, *Das Recht des modernen Staates. Allgemeine Staatslehre*, 1929⁹, traduzione italiana *La dottrina generale del diritto e dello Stato*, di M. PETROZZIELLO, con *Introduzione* di V. E. ORLANDO, Milano 1949.

zione che si può fare è proprio questa: l'idea di rappresentanza che sosteneva le costituzioni dello Stato liberale appariva in realtà come vuota, priva di ogni capacità di individuare in concreto i due poli del rapporto rappresentativo, di dar loro sostanza politica e di fornire quindi una traccia per elaborare costituzionalmente le tensioni che la società stava attraversando. Una considerazione sconsolata di Jellinek lo mette bene in evidenza:

«La trattazione puramente formalistica, con la quale la dottrina del diritto dello Stato ha fin qui considerato queste istituzioni giuridiche, non ha potuto comprenderle né nella loro essenza, né nei loro rapporti con la natura giuridica della rappresentanza popolare. Per la dottrina dominante la rappresentanza popolare resta – per così dire – sospesa in aria. In conseguenza della completa separazione, da essa attuata, tra la rappresentanza e i rappresentati, tutte le possibili disposizioni sul diritto elettorale debbono riuscire perfettamente indifferenti per il carattere della rappresentanza popolare; giacché, da quel dato punto di vista, il processo di formazione della rappresentanza popolare – comunque possa essere avvenuto – non ha affatto importanza per la natura di questa. Il membro di una Camera dei Signori nominato dalla Corona e il deputato proveniente dal suffragio universale sono per quella dottrina del tutto equivalenti: entrambi sono rappresentanti del popolo intero. Che, nel secondo caso, sia il popolo stesso a costituire un organo, mentre, nel primo, invece, gli è imposto dal di fuori; e che, quindi, si stabilisca così una profonda differenza, non soltanto politica, ma anche giuridica, la quale va molto al di là della forma della istituzione dei rappresentanti: ciò riesce impossibile ad am-

Successivamente alla svolta cesarista realizzata da Luigi Bonaparte – che, tra l'altro, introdusse restrizioni al diritto di voto e all'esercizio degli altri diritti politici – e anteriormente alla prima guerra mondiale, si possono ricordare: A. DESJARDINS, *De la liberté politique dans l'État moderne*, Paris 1894; P. DANDURAND, *Le mandat impératif. Étude de droit constitutionnel*, Paris 1896; M. HENRY, *L'idée de l'État*, Paris 1896; A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, V, Paris 1909; P. DESCHANEL, *L'organisation de la démocratie*, Paris 1910; A. FOUILLÉE, *La démocratie politique et sociale en France*, Paris 1910; M. HAURIOU, *Principes de droit public*, Paris 1910; G. SCELLE, *La représentation politique*, «Rev. droit publ. et science pol.», 1911; BARTHÉLEMY, *Le fondement de l'autorité politique*, ivi, 1915, pp. 663 ss.

Per ulteriori indicazioni bibliografiche e per una ricostruzione complessiva delle vicende del concetto di rappresentanza politica, cfr. F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza: percorsi storici e comparatistici*, in corso di pubblicazione nelle «Memorie» del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino.

mettersi da quella dottrina»¹⁸. Jellinek diceva una cosa vera, ma ciò che egli criticava non era una degenerazione, una errata prospettiva di studio e di configurazione giuridica: era invece il volto effettivo, il senso proprio, che la teoria della rappresentanza aveva sempre avuto nel corso del processo sopra sommariamente descritto. La teoria della rappresentanza era venuta ad occupare un posto centrale nella dottrina dello Stato proprio in quanto teoria dei poteri del rappresentante (proprio in quanto teoria – come ben avrebbe visto Schmitt¹⁹ – della discontinuità tra rappresentante e rappresentato). La individuazione dei rappresentati – e dei loro specifici diritti in quanto tali – è un problema diverso e distinto, da risolversi in base a diverse e altrimenti fondate teorie. Per dirlo con il linguaggio medievale: altro è prescrivere che gli *omnes* devono prestare il loro assenso (teoria della rappresentanza); altro è stabilire chi sono gli *omnes* (problema via via risolto, come sopra abbiamo visto, da principi politici diversi). D'altra parte, e più semplicemente: il diritto delle donne ad essere rappresentate deriva forse dalla teoria della rappresentanza?

6.- Se le due diverse e antiche concezioni della rappresentanza nel XVII secolo si erano sovrapposte e confuse, nel XIX secolo tornano a separarsi, ma in modo lento, che sconta il conflitto politico tra i principi universalistici del liberalismo (portatori di un'idea di rappresentanza fondata sui diritti del cittadino, e dunque di carattere partecipativo) e la realtà oligarchica dello Stato liberale (con la connessa necessità di valorizzare la tradizionale teoria autoritaria della rappresentanza come «prestazione d'unità» del potere sovrano). Quelle due concezioni appaiono così non più sovrapposte, ma aggrovigliate, intimamente conflittuali. È questo che ha reso necessario la lunga premessa che è stata svolta: perché solo chiarendo previamente i due idealtipi genetici si può tentare di mettere ordine e senso in un panorama dottrinale che appare confuso (e, in larghissima parte, disperatamente attaccato al passato).

Se i due idealtipi sono quelli della rappresentanza/rispecchia-

18) JELLINEK, *La dottrina generale del diritto e dello Stato* cit., pp. 153 ss.

19) C. SCHMITT, *Il Leviatano nella dottrina dello stato di Thomas Hobbes*, in Id., *Scritti su Thomas Hobbes*, Milano 1986, pp. 85 ss.; Id., *La dottrina della costituzione*, Milano 1984, p. 275.

mento (del popolo) e della rappresentanza/posizione d'autorità (che rende possibile al popolo di agire politicamente)²⁰, può essere utile iniziare a tratteggiare (seppure in modo parziale e a grandi linee) questo panorama esaminando la posizione più esplicitamente polemica contro lo stato di cose esistenti e contro la dottrina dominante (della rappresentanza come posizione d'autorità), e più favorevole ad una ridefinizione della rappresentanza come rispecchiamento fondata su un rapporto partecipativo: la posizione di J. Stuart Mill²¹. Essa è tutta costruita in contraddittorio contro l'ala conservatrice *whig* in nome di una concezione della rappresentanza universalistica e «materiale», contro quella dissolta nelle prescrizioni della costituzione immemorabile: «a parer loro, una nazione non è un composto di uomini, ma di unità artificiali: è la creazione della geografia e delle statistiche; il parlamento dovrebbe rappresentare città e contee, non esseri umani. Ma non c'è nessuno che voglia distruggere le città e le contee; è lecito supporre che quando si rappresentano gli esseri umani che abitano le città e le contee, anche queste sono rappresentate. I sentimenti locali non possono esistere senza qualcuno che li senta: né gli interessi locali senza alcuno che sia ad essi interessato»²².

La posizione di Stuart Mill deve essere illustrata con particolare rilievo perché esprime uno dei due poli – sul piano concettuale, perché politicamente rimase allora assolutamente minoritaria²³ – attorno ai quali può essere ricostruito il dibattito sulla rappresentanza

20) Per una classificazione dei significati della rappresentazione tra enunciati descrittivi (la rappresentazione sta al posto del rappresentato; descrive il rappresentato; consente al rappresentato di presentarsi; si iscrive entro un apparato conoscitivo che ne è il supporto) ed enunciati sintetici (la rappresentazione ricava da se stessa la propria rappresentatività; è un rispecchiamento del rappresentato; consente al rappresentato di operare; crea un soggetto), cfr. F. GIL, *Rappresentazione*, in *Enciclopedia*, XI, Torino 1980, pp. 546-583.

21) J. STUART MILL, *Il governo rappresentativo*, traduzione italiana a cura di F.P. FENILI, Torino 1865.

22) *Ibid.*, p. 147.

23) Essa fu recessiva rispetto alla concezione politica conservatrice *whig* compiutamente elaborata da Edmund BURKE, in particolare in *Il discorso agli elettori di Bristol del 1774* (traduzione parziale nell'antologia a cura di D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Milano 1983, pp. 65 ss.): «Il parlamento non è un *congresso* di ambasciatori di interessi diversi e ostili, che ciascuno deve sostenere come agente o avvocato contro altri agenti o avvocati. Il parlamento è invece un'assemblea *deliberativa* di una nazione, con un solo interesse, quello della comunità, ove non debbono essere gli scopi o i pregiudizi locali a guidare le decisioni, ma il bene comune che nasce dalla ragione generale».

di fine secolo (i cui termini si ripresentano, come è facile constatare, ancora oggi). Il suo assunto fondamentale presupposto – quello che costituisce il vero spartiacque tra le due concezioni della rappresentanza – è che la società è rappresentabile così com'è, perché è capace di esprimere, pur con tutti i suoi conflitti (e, si potrebbe dire, con tutte le sue mediocrità e le sue miserie) un ordine. Un ordine che non è impresso dall'alto, che non ha bisogno di rappresentanti trasfigurati da maestose costruzioni teologiche o ideologiche, perché non è l'unità del rappresentatore hobbesiano che costituisce l'unità, ma è la società stessa che, così com'è di fatto, è capace di stare assieme: «bisogna pure rammentarsi che la macchina politica non opera da se stessa. Siccome fu fatta dagli uomini, così deve dagli uomini venir mossa o diretta, e dagli uomini, aggiungasi, *ordinari*»²⁴. Uomini ordinari, perché «i governi devono esser fatti per gli esseri umani quali sono»²⁵. Dunque, «il solo governo che possa rispondere a tutte le esigenze dello stato sociale è quello a cui partecipa tutto il popolo; [...] ogni partecipazione, anche alla più umile funzione pubblica, è utile ... [e di conseguenza] non si può desiderare nulla di meno che l'ammissione di tutti a una parte della sovranità»²⁶. La rappresentanza deve quindi avere dimensioni empiricamente ampie, perché «ogni governo che miri ad essere un buon governo deve consistere in una organizzazione delle buone qualità che esistono nella comunità per la trattazione dei suoi affari»²⁷, e dunque «la nazione intera o almeno una parte numerosa di essa, [deve] esercita[re], col mezzo di deputati ch'ella nomina periodicamente, il potere del sindacato supremo»²⁸.

«Per sostenere il diritto di ognuno di partecipare al potere supremo – secondo Mill – non è ... necessario addurre tante affermazioni» perché si tratta di un problema la cui soluzione è imposta dal principio di utilità. Se non ci sono interessi e opinioni di per sé da privilegiare, ne consegue che ogni interesse e ogni opinione non ascoltata, non «rappresentata», è una perdita, un impoverimento. Ciò è evidente innanzi tutto nel rapporto tra le classi: «quando il potere risiede esclusivamente in una classe, questa classe sa-

24) STUART MILL, *Il governo rappresentativo* cit., p. 10.

25) *Ibid.*, p. 122.

26) *Ibid.*, p. 69.

27) *Ibid.*, p. 36.

28) *Ibid.*, p. 85.

crificherà a se stessa, scientemente e di proposito deliberato tutte le altre», come è dimostrato dal fatto che «le cosiddette classi operaie possono essere considerate come escluse da qualsiasi partecipazione diretta al governo». Il che è grave, secondo Mill, non perché violi principi di giustizia sociale, ma perché provoca un impoverimento del processo decisionale pubblico: «il Parlamento o qualcuno dei suoi membri si pone forse, per esaminare una questione qualsiasi, dal punto di vista di un operaio? Quando si discute un argomento che interessa i lavoratori come lavoratori, si pone mai sotto altro punto di vista che quello dei principali? Io non dico che gli operai vedano in queste questioni meglio che i loro principali; ma talvolta discernono con altrettanta giustezza, e in tal caso la loro opinione dovrebbe essere ascoltata con rispetto, mentre invece chi dovrebbe farlo non solo non vi si informa, ma l'ignora»²⁹.

Stuart Mill non elude il problema, fondamentale per il liberalismo, di «ordinare» la democrazia in modo tale che «nessuna classe, nemmeno la più numerosa, possa politicamente annichilire tutto ciò che non è lei, e dirigere il corso della legislazione e dell'amministrazione secondo il suo esclusivo interesse», ma si rifiuta di risolvere questo problema limitando il suffragio, perché questo «implica che una parte dei cittadini [verrebbe] spogliata della propria parte nella rappresentanza». Stuart Mill ha una fiducia illimitata nella funzione pedagogica della partecipazione politica, «nell'educazione dell'intelligenza e dei sentimenti che discende fino agli ultimi gradi del popolo quand'è chiamato a partecipare ad atti che riguardano in modo diretto i grandi interessi del Paese»; e su queste premesse auspica che gli istituti rappresentativi (che definisce, secondo la loro essenza, «istituzioni popolari»³⁰) diventino strumento dell'uso «dei diritti politici da parte delle classi operaie»³¹.

Se la realtà è di per sé dotata di un ordine rappresentabile – e se questo è variegato, multiforme e conflittuale – deve necessariamente essere rappresentato, secondo Mill, attraverso un sistema elettorale proporzionale, che lasci esprimere tutte le differenze che di fatto esistono: «l'idea pura della democrazia ... è il governo di tutto il popolo pel popolo intero ugualmente rappresentato»³². Da ciò consegue – prosegue Mill – che «in una democrazia veramen-

29) *Ibid.*, p. 57.

30) *Ibid.*, p. 158.

31) *Ibid.*

32) *Ibid.*

te uguale, ogni partito, qualunque esso sia, sarebbe rappresentato in una porzione, non già superiore, ma identica alla sua essenza. Una maggioranza di elettori dovrebbe sempre avere una maggioranza di rappresentanti; ma una minoranza di elettori dovrebbe essa pure aver sempre una minoranza di rappresentanti», perché «senza di ciò, anziché aversi uguaglianza si ha nel governo disuguaglianza e privilegio: una parte del popolo governa il resto: a una porzione di cittadini si rifiuta la parte d'influenza che loro spetta per diritto nella rappresentanza»³³. Il «principio essenziale della democrazia» è dunque «la rappresentanza proporzionata ai numeri. Una parte precipua della democrazia sta in questo, che le minoranze debbano essere adeguatamente rappresentate; senza di che non si ha vera democrazia, sibbene una semplice larva di questa»³⁴.

La radicalità della concezione di Stuart Mill non si esprime comunque tanto e solo in questo favore per la massima estensione del diritto di voto e per l'adozione di meccanismi elettorali volti a garantire il più esatto rispecchiamento delle opinioni, ma soprattutto per il rifiuto di riconoscere negli organi costituzionali non elettivi un carattere rappresentativo derivante (diremmo noi) dall'esigenza sistemica di costituire in unità politica capace d'agire quella che altrimenti sarebbe una moltitudine: «il governo britannico è quindi un governo rappresentativo nel significato genuino della parola, e i poteri ch'egli rilascia nelle mani di coloro che non sono direttamente responsabili verso il popolo vanno soltanto considerati siccome precauzioni che il potere dominante permette di pigliare contro gli errori suoi propri»³⁵.

A questa concezione – in ultima analisi fondata, come si è detto, sull'idea che la società concreta sia dotata di un ordine autonomo, suscettibile di esprimersi (di essere rappresentato sia nel senso di essere reso visibile, sia in quello di essere reso capace di porre in essere un'azione politica) attraverso l'esercizio dei diritti di partecipazione – se ne oppone, a fine secolo, una anti-egualitaria e anti-partecipazionistica fondata sul presupposto contrario, e cioè che la società così com'è non sia dotata di alcun ordine politico proprio, per cui è necessaria una rappresentanza costitutiva (in senso hobbesiano) per creare quell'ordine e quella capacità di azione

33) *Ibid.*, p. 128.

34) *Ibid.*, p. 133.

35) *Ibid.*, p. 87.

altrimenti inesistenti.

In Germania e in Italia è questa seconda la concezione dominante. L'altra, la concezione della rappresentanza come rispecchiamento e strumento della partecipazione, pur diffusa nella discussione politica è completamente assente nell'alta cultura giuridica.

In Germania soprattutto viene riaffermato e rielaborato il principio assolutistico per cui la rappresentanza si concentra nel sovrano, considerato per questo «organo supremo»³⁶. Questa funzione – o questa posizione³⁷ – rappresentativa è così totale che egli solo è il «portatore»³⁸ della costituzione; dal che consegue che non sempre è chiaro se solo da lui derivi la legittimazione degli altri organi costituzionali (e soprattutto, per quel che qui interessa, delle istituzioni elettive previste nelle carte), o se essa derivi a tali organi direttamente dalla costituzione. In questa sede sarà sufficiente ricordare le note critiche di Schmitt alle teorie della sovranità della costituzione – considerate un mero velo steso per coprire uno stallo, un compromesso impossibile nel conflitto tra sovrano e borghesia – per comprovare la persistenza di posizioni tese a sostenere il sostanziale monopolio, in ultima istanza, della funzione rappresentativa da parte del monarca. Anche il fatto che nell'ambiente giuridico tedesco la rappresentanza del sovrano venga costruita come rappresentanza del popolo e non solo dello stato è ambiguo: da un lato essa potrebbe venire intesa come parallela a quella realizzata dalle istituzioni elettive, e dunque, come quella, fondata sulla costituzione; dall'altro potrebbe essere intesa, proprio in quanto rappresentanza «del popolo», come costitutiva dell'unità politica di quest'ultimo e dunque come preconditione della stessa esistenza della costituzione (formale) fondativa della rappresentanza assembleare.

Pur in presenza di queste oscillazioni, occorre comunque sot-

36) Sulle teorie dell'organo supremo vedi la panoramica effettuata da V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, «Studi urbinati», 1939, pp. 32 ss.

37) Sulla rappresentanza come dato esistenziale, e non come funzione, cfr. SCHMITT, *La dottrina della costituzione* cit., p. 280.

38) C. MORTATI, *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano 1962, p. 155, svolgendo preliminarmente l'indagine per «determinare i caratteri dell'entità che si pone quale potere di fatto, operante come sostrato reale, supporto o fonte prima dell'ordine normativo, che è quindi portatrice dell'interesse o della serie degli interessi specifici i quali promuovono la formazione dell'ordine stesso e lo caratterizzano», richiama le dottrine tedesche sul portatore (*Träger*) del potere statale elaborate da Meyer, Laband e Jellinek, finalizzate a spiegare la posizione del sovrano nella monarchia costituzionale, in quanto titolare *in proprio* della potestà statale.

tolinare che Laband (il giurista più rappresentativo di questa corrente dottrinale) riconosce anche all'assemblea elettiva il carattere di rappresentante. Ma questo carattere rappresentativo deriva al *Reichstag* non già dalla sua composizione elettiva e dalla qualità «sociologica» dei suoi membri: il *Reichstag* è rappresentante solo in quanto organo dello Stato e solo in quanto la costituzione gli attribuisce la qualifica di rappresentante. Da questo punto di vista «il *Reichstag* è rappresentante del popolo nello stesso senso che l'imperatore»³⁹. Laband riconosce al popolo solo un interesse alla cooperazione giuridica alla vita statale dell'impero. Il popolo deve compiere l'atto necessario alla formazione del *Reichstag* e nulla più. La partecipazione del popolo all'attività giuridica cessa con l'elezione, e il *Reichstag* è poi totalmente indipendente dal popolo: «Al popolo, o meglio alla somma di tutti gli elettori, è conferita una giuridica cooperazione alla vita statale dell'impero, che consiste nel compiere l'atto necessario per la formazione del *Reichstag* ... La partecipazione alla determinazione di volontà dell'impero cessa coll'atto dell'elezione»⁴⁰.

Nella quinta edizione del suo Trattato (1911), Laband precisa che le attribuzioni del *Reichstag* (derivanti direttamente dalla costituzione e non dalla volontà degli elettori), «spettano all'assemblea stessa in tutta la loro pienezza, anche quando essa si trovi in aperto contrasto cogli umori dominanti del popolo»⁴¹. Nelle diverse edizioni del Trattato e del Manuale le sue posizioni si vanno facendo sempre più restrittive: il diritto elettorale scema da diritto soggettivo a mero interesse «Elemento dello stato costituzionale è un organo mediante il quale hanno da manifestarsi le vedute, le tendenze, i bisogni esistenti in seno al popolo. Per ciò l'organo è costituito in modo che i singoli, date certe condizioni, hanno la possibilità di partecipare alla sua formazione. Ma quindi non nasce alcun diritto subbiettivo individualmente improntato, come non nasce dalle disposizioni che sanciscono la pubblicità delle udienze giudiziarie o la facoltà di ricorrere in appello. Il diritto elettorale è una posizione (*Zustand*) in cui l'elettore si trova per riflesso del di-

39) P. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches* cit., II, p. 50; ID., *Deutsches Reichsstaatsrecht*, Tübingen 1909^o.

40) Così SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale* cit., p. 49, riassume le tesi esposte da LABAND, *Das Staatsrecht* cit., I, pp. 502-505.

41) SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale* cit., p. 50.

ritto obbiettivo»⁴². Le norme che affermano il diritto di partecipazione al voto sono dunque della stessa natura delle norme che affermano il diritto di presenziare alle udienze giudiziarie; e la posizione del cittadino rispetto all'attività del parlamento è analoga a quella che egli ha rispetto all'attività dei giudici di un processo. Nelle successive edizioni del Trattato viene cancellato il riferimento al «diritto alla partecipazione alla vita costituzionale dello stato», che precedentemente era stato configurato – insieme ai diritti di protezione all'interno e dall'esterno – come una delle componenti del diritto di cittadinanza. Questa cancellazione consegue al fatto che in quest'ultima versione è la stessa categoria dei diritti politici a scomparire: «i diritti politici non sono diritti subiettivi verso lo stato, ma elementi strutturali della costituzione dello Stato stesso, riflessi dell'ordinamento obbiettivo del diritto pubblico che di per sè vengono a mutarsi con la mutazione di esso: funzioni che determinate classi di cittadini sono chiamate a compiere»⁴³.

È la configurazione del parlamento come organo dello Stato, e pertanto della sua attività come in tutto omogenea a quella degli altri organi statali, la chiave di volta che consente – da un lato – di configurare la rappresentanza come una qualità che compete all'organo in conseguenza della sua posizione di vertice (secondo la concezione della rappresentanza come «posizione» d'autorità costitutiva dell'unità) e – dall'altro – di configurare la partecipazione degli elettori alla formazione del parlamento come lo svolgimento di una funzione e non come l'esercizio di un diritto. Se si configura la rappresentanza come esercizio di un diritto, infatti, la si attrae in una sfera che non può sfuggire alla presa del principio d'uguaglianza. Se la si configura come funzione, invece, resta in un ambito dominato dal principio di sovranità, che viene evocato per giustificare la (diremmo noi) autoreferenzialità dell'organizzazione dello stato stesso.

Questo uso del concetto di «funzione» è l'arma che viene utilizzata in tutta l'Europa continentale per introdurre una discontinuità tra la posizione dell'organo legislativo rappresentativo e la concretezza sociologica del corpo dei rappresentati, e dunque per giustificare (in termini funzionalistici) quelle limitazioni dei diritti di partecipazione politica che la logica universalistica dei diritti, in-

42) *Ibid.*, p. 51.

43) *Ibid.*, p. 157.

vece, non sopporterebbe.

Ciò è vero anche in Francia, seppure in questo paese, rispetto al prevalente orientamento della dottrina tedesca cui si è fatto cenno, la situazione sia più ambigua perché più forte è il radicamento della concezione della rappresentanza come espressione dei diritti di partecipazione. Questa ambiguità è stata con grande precisione colta da Siotto Pintor, che sottolinea come si trovi «un atteggiamento comunissimo nella dottrina francese assillata dalla preoccupazione di sottrarsi alle tiranniche esigenze logiche della dottrina del diritto naturale. Per combattere la tesi del suffragio universale basata sul postulato del diritto naturale al suffragio i Francesi hanno sempre cercato un punto di appoggio nel principio della funzione contrapposto al principio del diritto elettorale. Si vuole insomma che l'elettorato sia funzione, perché se fosse diritto non potrebbe concepirsi che come inerente alla qualità di uomo o di cittadino e ne apparirebbe illegittima ogni limitazione. Il contrapposto non è, pertanto, che un semplice spediente per porre in sodo la circostanza ormai quasi incontestata che il legislatore ha le mani libere nel determinare gli estremi della capacità elettorale»⁴⁴.

Non è difficile vedere come questo funzionalismo sia coerente con l'idea che la sovranità nazionale coincida con quella dell'assemblea. L'assemblea-espressione della sovranità nazionale si avvicina molto di più al modello hobbesiano del «rappresentatore» che non a quello di una camera che realizzi il principio *quod omnes tangit*. La nazione rappresentata dall'assemblea, infatti, non è l'insieme degli uomini così come sono (e Stuart Mill aveva sottolineato con forza, e con ragione, che questo modo di concepire i rappresentati è il presupposto necessario della concezione partecipativa della rappresentanza), ma è una interpretazione politica (si potrebbe dire un «dover essere» politico) di quella situazione di fatto. La nazione è un corpo politico artificiale che esiste solo in quanto rappresentato.

In Italia grande fortuna hanno avuto le tesi di Orlando, tributarie di quelle labandiane. Anche qui il punto di partenza è la totale statualizzazione dell'assemblea elettiva e la sua parificazione agli altri organi costituzionali, tutti sovrani in quanto tutti riconosciuti tali dalla costituzione: «La verità è che le attribuzioni della Camera elettiva non hanno un'origine e una natura differenti da

44) *Ibid.*, p. 83.

quelle di tutti gli altri poteri costituzionali dello Stato. Esse derivano certamente dalla idea di sovranità, ma non d'una sovranità astratta, scientificamente discutibile, bensì da un'idea concreta di sovranità, qual è determinata dal diritto positivo di un popolo, insomma dalla Costituzione»⁴⁵. La costituzione dunque «che determina la sfera di attività di tutti i poteri sovrani, determina egualmente quella della Camera elettiva»⁴⁶. È in forza della costituzione che «i deputati (come corpo collettivo) rappresentano lo Stato»; ed è sempre in forza della costituzione che «si può anche dire che la Camera elettiva è un organo della sovranità dello Stato»⁴⁷. Tutti gli organi costituzionali sono dunque sovrani; ed è in conseguenza di ciò – dice Orlando – che sono rappresentativi (e solo in conseguenza di ciò: anche la Camera): «Noi non proviamo alcuna ripugnanza, né teorica, né pratica, ad ammettere che la sovranità dello Stato abbia più organi e che, per conseguenza, la rappresentanza dello Stato risieda in più organi»⁴⁸. Rappresentanza e sovranità coincidono, nel senso che la rappresentanza è rappresentanza della sovranità; e rappresentanza della sovranità significa rappresentanza dello Stato. Gli organi costituzionali sono rappresentativi in quanto realizzano la rappresentanza dello Stato.

Presupposto di questa statalizzazione della rappresentanza è l'idea dell'immedesimazione tra popolo e Stato, della totale dissoluzione del primo nel secondo: «il popolo non è considerato come una somma di capacità individuali, eguali e indipendenti: invece, lo si riguarda in quanto organizzato sotto forma di Stato e secondo le leggi di questa organizzazione ... Questa idea di «popolo» o di «nazione» considerata dal punto di vista del raggruppamento organico dei cittadini d'un paese, con le loro distinzioni in classi, in sessi, in età, in autorità, aventi tra loro delle differenze economiche, intellettuali, morali; questo insieme organico di cittadini, che vive in una associazione giuridica con le stesse leggi e gli stessi magistrati, che si afferma come unità nazionale di fronte ad altri popoli, questa idea di «popolo» coincide essenzialmente con l'idea di «Stato». «Popolo» e «Stato» sono le due facce, sinteticamente distinte, di una idea essenzialmente unica. Il «popolo» trova nello

45) ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* cit., p. 438.

46) *Ibid.*

47) *Ibid.*, p. 440.

48) *Ibid.*

Stato la sua personalità giuridica; lo «Stato» trova nel popolo l'elemento materiale, che lo costituisce»⁴⁹.

Il rapporto di rappresentanza non può intercorrere dunque tra il popolo e un organo dello Stato, perché popolo e Stato coincidono, ma intercorre invece tra tutti gli organi costituzionali e lo Stato. La rappresentanza è così completamente chiusa dentro lo Stato e completamente giuridicizzata: non è il rapporto che intercorre tra gli *omnes* e i titolari del potere politico, ma è il rapporto in virtù del quale l'organo manifesta la volontà dello Stato sovrano. Lo Stato agisce attraverso organi, e questi organi, a causa di questa loro funzione, sono rappresentativi. Il rapporto di rappresentanza è lo stesso che lega gli organi di una persona giuridica alla persona giuridica stessa: «Dire, dunque, che la Camera elettiva è un organo che rappresenta lo Stato, è una dichiarazione che ha per noi un senso ben determinato e giuridicamente ammissibile, in quanto che quest'assemblea concorre alla formazione della volontà dello Stato: ossia all'atto più importante dell'attività di questa persona giuridica. E si sa che le persone giuridiche o morali sono rappresentate dagli organi, che vogliono ed agiscono in loro nome»⁵⁰.

Il pensiero di Orlando presenta un apparente contrasto. Da un lato egli valorizza il ruolo degli elettori nella formazione degli organi costituzionali (della camera elettiva e del governo a questa legata dal rapporto fiduciario), tanto che si spinge a sottolineare che «nel sistema rappresentativo gli elettori occupano il posto che, nelle forme aristocratiche, spetta alla nascita e, nelle forme dispotiche, alla scelta del principe»⁵¹. Dall'altro afferma però che la rappresentanza tra elettori ed eletti non esiste: «E noi possiamo concludere non essere affatto necessario che l'eletto rappresenti la persona o le persone che l'hanno scelto. E avendo noi dimostrato, che il deputato non può assolutamente dirsi il mandatario degli elettori, possiamo ora desumerne che l'elezione politica importa una semplice designazione»⁵².

Il contrasto è però, come si è detto, solo apparente. L'insistenza con cui Orlando nega che vi sia un rapporto di rappresentanza

49) *Ibid.*, pp. 436-437.

50) *Ibid.*, p. 441.

51) *Ibid.*, p. 448.

52) *Ibid.*, p. 443.

tra elettori ed eletti è assoluta: «La delegazione di poteri: ecco il lato essenziale della teoria del mandato politico. L'elettore trasmette, dunque, un potere. Quale? *Nemo in alium plus juris transferre potest quam ipse habet*. Per trasmettere un diritto, bisogna averlo; qual diritto pubblico può trasmettere l'elettore?»⁵³: nessuno, perché «il diritto elettorale proviene dalla Costituzione dello Stato: esso non è la fonte, bensì il derivato della sovranità. E questa origine è ben lungi dal contenere l'ipotesi di un trasferimento per virtù di un mandato»⁵⁴. L'eletto dunque «entra nell'Assemblea legislativa affermandosi come un valore individuale; con le sue qualità di giudizio, d'istruzione, di carattere, egli non rappresenta – possiamo dire – che se stesso»⁵⁵, giacché «nella determinazione dei poteri dell'Assemblea elettiva, come nell'esercizio della sua attività, non trova mai luogo l'ipotesi della rappresentanza degli elettori»⁵⁶. Perché questa insistenza? Perché questa cura nel negare l'esistenza di un rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti? Orlando lo spiega, ma l'esame di questa spiegazione è opportuno rimandarlo al termine di questo scritto, perché varrà a confermare l'ipotesi iniziale da cui esso ha preso le mosse: e cioè che negli ultimi decenni del XIX secolo siano prevalse nel diritto pubblico teorie che – lungi dal costituire uno sviluppo sempre più pieno del liberalismo, lungi dall'accompagnare l'estensione del suffragio, la diffusione e il rafforzamento delle organizzazioni politiche, lo svincolarsi della politica dalle forme della statualità – erano invece cariche di elementi premoderni ereditati dall'antico regime.

La riduzione – non certo coerente con i principi del liberalismo – della politica all'attività dello Stato, e della rappresentanza ad un rapporto intercorrente tra lo Stato e i suoi organi, anziché tra lo Stato e la società, è anche il cardine attorno cui, a fine secolo, ruota l'opera di Santi Romano. Ogni riconoscimento di senso, ogni attribuzione di rilevanza alle forme del vivere sociale e alle organizzazioni da questo prodotte è respinta in nome di un'ossessiva ricerca di un ordine totalmente artificiale, tutto incorporato nell'organizzazione (nella persona) dello Stato: «Lo Stato, rispetto agli in-

53) *Ibid.*, p. 433.

54) *Ibid.*, p. 437.

55) *Ibid.*, p. 438.

56) *Ibid.*

dividui che lo compongono e alle comunità che vi si comprendono, è un ente a sé che riduce ad unità gli svariati elementi di cui consta, ma non si confonde con nessuno di essi, di fronte ai quali si erge con una personalità propria, dotato di un potere, che non ripete se non dalla sua stessa natura e dalla sua forza, che è la forza del diritto»⁵⁷. In quest'ottica «l'istituto della rappresentanza politica ... si propone ... il fine di mettere in immediato contatto la costituzione dello Stato e quella della società, le istituzioni con gli elementi mobili e fluttuanti della vita pubblica»⁵⁸, ma quel che è indispensabile è che «un'organizzazione superiore ... unisca, contemperi, e armonizzi le organizzazioni minori in cui la prima va specificandosi. E questa organizzazione superiore potrà essere e sarà ancora per lungo tempo lo Stato moderno ... [che] ha la potenzialità di affermarsi come un organismo che superi gl'interessi parziali e contingenti, che faccia valere una volontà che possa ben dirsi generale»⁵⁹. Ogni dualità tra società e Stato è conseguentemente bandita alla luce di questa rappresentanza che è in realtà una identificazione: «alle parole dello Gneist, secondo il quale il Parlamento sarebbe un organo di congiunzione fra la Società e lo Stato, si è spesso attribuito un significato tecnico giuridico che indubbiamente esse non hanno, e che si traduce in un grande errore, giacché la società giuridicamente non esiste ... Si può dire che condizione della esistenza nel campo del diritto sia la personalità. È questa una condizione necessaria e sufficiente. La società, la nazione, i partiti non esistono, se non dal punto di vista della scienza politica perché nessuno ha fin qui osato di dire che sono altrettante persone giuridiche; lo Stato invece esiste, non materialmente, ma realmente, sol perché è una persona»⁶⁰. Da ciò consegue «che la rappresentanza politica è tutta, nessun organo escluso, rappresentanza di Stato; Stato è il Re, Stato il Gabinetto, la Camera dei Deputati, non meno di quella dei Senatori. Stato sono gli elettori. Ogni antinomia, ogni contrapposizione non ha più ragione di esistere»⁶¹. Ogni traccia di quel pensiero duale che sta alle radici della rappresentanza come «idea politica», e che è fecondo proprio

57) ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi* cit., p. 7.

58) *Ibid.*, p. 25.

59) *Ibid.*, p. 30.

60) ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato* cit., p. 31.

61) *Ibid.*, p. 35.

per gli elementi di contrasto e di dinamicità che introduce, è scomparso, schiacciato sotto un pensiero identitario greve come un macigno: «Il Parlamento e tutti gli altri organi costituzionali, non rappresentano lo Stato, ma sono lo Stato medesimo ... Rappresentanza si ha quando il rappresentante è capace di una volontà diversa e se occorre contraria a quella del suo rappresentato; qualunque sforzo si faccia è invece impossibile immaginare che la volontà legittimamente manifestata, per esempio del Parlamento e giuridicamente rilevante sia contraria a quella dello Stato ... Non si hanno due volontà, ma una sola; quella che lo Stato manifesta per mezzo di un suo organo»⁶².

Un tentativo di articolare l'impostazione rigidamente discendente, statualistica e formalistica di Laband è rinvenibile nell'opera di Jellinek. Combinando la distinzione degli organi dello Stato in immediati e mediati (a seconda che siano fondati direttamente sulla costituzione o invece «su un mandato che li riguarda direttamente»⁶³), e quella, degli organi immediati, in primari e secondari (i quali ultimi sono organi dei primi, e dunque organi di organi), Jellinek considera il corpo elettorale come organo dello Stato immediato primario, mentre il parlamento è organo immediato secondario, in quanto organo del corpo elettorale. Il popolo si pronuncia dunque attraverso il suo organo secondario, il parlamento appunto: «Organi secondari sono quelli che rispetto ad un altro organo stanno per l'appunto in rapporto di organo, di modo che essi rappresentano quest'organo immediatamente. Qui, l'organo primario rappresentato non può manifestare affatto alcuna volontà se non per mezzo del suo organo secondario; e la volontà dell'organo secondario è da considerarsi immediatamente come volontà dell'organo primario. È questo tipo che portano in sé tutte le specie di rappresentanza di diritto statale. I Parlamenti, comunque possano essere costituiti, sono organi immediati, ma secondari. La loro volontà vale come volontà del popolo, come volontà dell'organo primario da essi rappresentato»⁶⁴. Quest'organo primario «ha – in quanto si estende la competenza dell'organo secondario – la sua volontà nella volontà di quello e nessuna volontà al di fuori di es-

62) *Ibid.*, p. 44.

63) JELLINEK, *La dottrina generale del diritto* cit., pp. 122-131.

64) *Ibid.*, p. 124.

sa. L'organo primario non può compiere manifestazioni immediate di volontà se non in quanto gli siano particolarmente riservate: ed il caso normale di questa riserva si riferisce alla istituzione degli organi secondari mediante elezione»⁶⁵. Come organo primario «il popolo agisce per se stesso nell'atto dell'elezione, col quale si crea i rappresentanti»⁶⁶.

Fin qui la costruzione di Jellinek sembrerebbe non distanziarsi troppo da quella di Laband (poi ripresa da Orlando). Ma Jellinek prosegue assumendo un atteggiamento polemico nei confronti di quelle, e afferma: «in realtà, però il popolo non è soltanto un puro organo di creazione, la cui funzione e il cui diritto si esauriscono con la nomina dei deputati, come era l'elezione dell'imperatore da parte dei principi elettori, e com'è nella Chiesa quella del Papa: elezione, la quale non crea un particolare legame giuridico tra elettori ed eletti, ma separa questi completamente da quelli e l'innalza su loro»⁶⁷. L'elezione, invece – prosegue Jellinek – nel caso della rappresentanza popolare «annoda un vincolo durevole fra il rappresentante e il popolo» instaurando sia un rapporto giuridico (il rapporto di organo) che (e qui sta l'innovatività della sua posizione) un rapporto politico: «la permanente e normale dipendenza politica dell'eletto dagli elettori». Dipendenza che, egli annota, «dalla teoria dominante dev'essere completamente ignorata, in quanto giuridicamente irrilevante»⁶⁸. Jellinek attribuisce pertanto piena rilevanza alle «forze della pubblica opinione» e all'azione delle «forze politiche», perché esse fanno sì che «quantunque l'eletto non abbia da render conto ai suoi elettori» dal punto di vista del diritto, tuttavia egli, dal punto di vista della politica, si trovi «sempre sotto il loro attivo controllo»; il che non è una questione di puro fatto che si svolge nell'indifferenza del diritto pubblico. Infatti, la «limitata durata dei periodi della legislatura, [lo] scioglimento da parte del governo delle camere elette, [la] maniera ed estensione del diritto elettorale etc., sono non soltanto fatti e mezzi politici, ma anche giuridici, per assicurare il carattere della rappresentanza popolare quale organo della volontà del popolo»⁶⁹.

Verrebbe spontaneo obiettare che questo «vincolo durevole»

65) *Ibid.*, p. 139.

66) *Ibid.*, p. 153.

67) *Ibid.*

68) *Ibid.*

69) *Ibid.*

che la rappresentanza «annoda» tra elettori ed eletti non è formulato in termini rigorosi, e che il rapporto tra i profili politici e giuridici di questo vincolo non è del tutto chiaro. C'è da chiedersi però se questa obiezione sia giusta, e se davvero il rapporto rappresentativo sia suscettibile di essere descritto in termini molto diversi, senza cioè giustapporre (sembrerebbe in modo solo esteriore) il vincolo politico giuridicamente non valutabile, ma così efficace politicamente⁷⁰, ai profili funzionali disciplinati dal diritto pubblico. O se invece questa impressione di giustapposizione non derivi dal contrasto tra quelle osservazioni necessariamente empiriche e dimesse e il quadro molto elaborato concettualmente in cui sono inserite e cui accedono. Potrebbe infatti essere quel quadro (che noi non siamo più abituati a frequentare) che – paradossalmente – ci fa apparire «giustapposti» quei dati non formalistici: proprio a noi che invece oggi abitualmente li trattiamo senza particolari preoccupazioni metodologiche. È forse questo a metterci in difficoltà di fronte all'assunzione di posizioni non formalistiche, ma inserite all'interno di un impianto che vuole pienamente ed apertamente misurarsi con le «trattazioni puramente formalistiche»⁷¹ (con un rispetto ammirevole dei caratteri del discorso scientifico cui si partecipa). In ogni caso, la ricostruzione del legame tra elettori ed eletti – sulla base delle indirette sanzioni approntate dal diritto costituzionale che fanno sì che il corpo elettorale non possa essere ridotto ad un puro «organo di creazione» – come un rapporto giuridico avente un contenuto politico, appare, anche a fronte delle trattazioni formalistiche, solidamente argomentata.

Per chiudere, non certo per concludere, questo sommario schizozo delle teorie sulla rappresentanza diffuse nella cultura giuridica tra Otto e Novecento (teorie, appunto, giuridiche e quindi senza considerare i contributi della nascente scienza della politica) occorre ancora accennare alla presenza di posizioni che attribuiscono alla rappresentanza carattere solo politico, inteso nella prospettiva del mandato/rispecchiamento. Esse non sono, propriamente, speculari a quelle sopra esaminate (incentrate sulla rappresentanza come funzione-posizione d'autorità), perché non negano che lo Stato e i suoi organi siano giuridicamente rappresentativi in quanto svolgano tale ruolo, ma negano che i due aspetti della rappre-

70) *Ibid.*

71) *Ibid.*

sentanza – quello, appunto, giuridico e quello politico (o, se si vuole, quello riconducibile alla prima e quello riconducibile alla seconda delle due matrici sopra illustrate) – possano essere unificati. Conseguentemente scindono i due aspetti e riconoscono all'assemblea elettiva solo un ruolo politico, di espressione della società. Emblematico in tal senso è Arangio Ruiz: «La rappresentanza giuridica, necessaria allo Stato persona giuridica per svolgere la sua attività, è istituito radicalmente diverso dalla rappresentanza politica, necessaria al popolo per la partecipazione al Governo. Per la prima, la persona o le persone investite di un pubblico ufficio hanno il potere di manifestare la volontà dello Stato in guisa da dover ritenere come atto della persona giuridica statuale l'atto degli organi secondo la competenza tassativamente determinata. Per la seconda, sono chiamate le varie tendenze sociali e politiche, a mezzo di rappresentanti, all'esercizio di funzioni e politiche e giuridiche, affinché il Governo senta e subisca la pressione, più immediata possibile secondo le differenti condizioni sociali, della pubblica opinione. Tali funzioni politiche infatti, nel regime parlamentare, spettano in prevalenza a quell'assemblea che, per la sua composizione, più è atta a sentire le vibrazioni della pubblica opinione»⁷².

Analoghe posizioni eclettiche si rinvencono nell'opera di Miceli, che distingue tra la rappresentanza «concreta», realizzata dal sovrano (la rappresentanza degli interessi generali unificati) e la rappresentanza «discreta» (la rappresentanza degli interessi conflittuali nella loro immediatezza sociale): «la società deve potersi riflettere nello Stato, non solo nelle sue varie parti, ma anche nella sua totalità e nella sua unità integrale; non solo, diciamo così, dal lato degli interessi divergenti; ma anche da quello degli interessi convergenti, dai quali scaturisce poi l'interesse generale. Sorgono perciò naturalmente ... due diverse forme di rappresentanza, una che si potrebbe chiamare la rappresentanza discreta, cioè la rappresentanza delle varie parti e dei vari interessi; l'altra che si potrebbe chiamare la rappresentanza concreta, la rappresentanza cioè degli interessi comuni, dei bisogni collettivi e quindi dello Stato nella sua unità. La prima viene affidata ad Assemblee (e per sua natura non potrebbe essere affidata che a corpi abbastanza numerosi) in vario modo costituiti, ma scelti in genere da corpi eletto-

72) ARANGIO RUIZ, *Intorno alla rappresentanza di diritto pubblico* cit., p. 114.

rali; la seconda è invece affidata al Capo dello Stato»⁷³. Miceli è pienamente consapevole del carattere eclettico e provvisorio delle sue formulazioni; in ogni pagina ricorda come, nella fase di transizione che le istituzioni liberali stanno attraversando, gli elementi giuridici e politici siano così fortemente compenetrati e mobili da non consentire che i primi possano essere isolati in una teoria che ambisca a presentarsi come compiuta. «Questa teoria della rappresentanza apparisce una teoria esclusivamente o apparentemente politica; ma, se ben si pensa, in essa l'elemento politico e quello giuridico si contemperano e si integrano, poiché qui ci troviamo appunto in una di quelle parti della nostra disciplina, in cui una distinzione recisa tra i due elementi non è possibile»⁷⁴. La rappresentanza politica moderna, infatti, non ha ancora «quei caratteri precisi, quei contorni certi, che aveva assunto nello Stato e negli ordinamenti medioevali. Essa si manifesta, al contrario, con i contorni incerti e oscillanti, con i caratteri giuridici confusi di un ordinamento, che è ancora in balia di forze politiche, penetrato da elementi eterogenei, dai quali non è riuscito ad emanciparsi e perciò presenta difficoltà e contraddizioni, che appariscono insolubili da un punto di vista strettamente giuridico. Si può dire che essa traversi ancora un periodo di transizione tra il vecchio e il nuovo e non sia ancora pervenuta a quell'assetto definitivo, che le permetta di assumere un ordinamento stabile»⁷⁵.

Ma qual era la causa di questa tensione, il carattere insolubile della transizione tra il vecchio e il nuovo?

L'erosersi della composizione «monoclasse» dei sistemi politici europei in conseguenza dell'affacciarsi di nuovi soggetti sociali e delle loro organizzazioni poneva alla riflessione teorica il problema costituzionale del passaggio da uno Stato concepito come incorporante in sé i propri fini (secondo l'assunto hegeliano per cui «lo stato sa ciò che vuole»⁷⁶) ad uno Stato aperto ad una pluralità di fini diversi, determinati non dalla sua propria «sostanza», ma dal prevalere dell'una o dell'altra forza politica. Assecondare sul piano costituzionale il pluralismo conflittuale voleva dire ammettere

73) V. MICELI, *Principii di diritto costituzionale*, Milano 1913, p. 290.

74) *Ibid.*, p. 292.

75) *Ibid.*, p. 310.

76) G.W.F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, traduzione italiana a cura di F. MES-SINEO, Bari 1979, p. 270.

la fungibilità dei fini dello Stato e consegnare la loro determinazione concreta agli esiti dei meccanismi rappresentativi; e significava previamente riconoscere a questi ultimi il carattere di canali di trasmissione dal basso della domanda politica «sovrana». Questo risultava inaccettabile alla cultura liberale, che cercava invece di limitare la portata della rappresentanza, riducendola a tecnica della scelta dei governanti (come era stato in effetti nei decenni precedenti) cercando di impedire che si trasformasse in canale di trasmissione di opzioni politiche generali che investissero la stessa definizione dei fini ultimi dello Stato.

In questo senso si spiega l'apparente contraddizione del pensiero di Orlando cui prima si è accennato. Orlando fa riferimento al principio rappresentativo come tecnica di selezione dei governanti che sostituisce quelle proprie dei regimi assolutistici e di quelli aristocratici: attribuisce dunque alla rappresentanza un ruolo costitutivo fondamentale della forma di Stato, ma un ruolo, appunto, limitato alla scelta dei governanti, non alla scelta dei fini da porre all'azione di governo: un ruolo, in sintesi, limitato alla selezione delle *élites*. I due pilastri della costruzione orlandiana sono l'elitismo, da un lato, e la difesa dello Stato come organizzazione auto-referenziale, dall'altro. Sintomatico del suo elitismo è innanzi tutto il richiamo che egli fa al «principio aristocratico» di Spencer. Spencer, dice Orlando, «ha dimostrato che una delle forze politiche che agiscono, senza eccezione, in tutte le Costituzioni, è quella che corrisponde al così detto «principio aristocratico», prendendo questa espressione nella sua accezione più larga: cioè, come manifestazione della legge sociologica da noi enunciata, secondo la quale il governo dello Stato dev'essere confidato ai migliori – in altri termini – ai più capaci»⁷⁷. Qui Orlando mostra di essere pienamente immerso in quel clima anti-egualitario che caratterizza il passaggio di secolo. La funzione della rappresentanza è la selezione dei migliori per la guida dello Stato (e si potrebbe aggiungere: di uno Stato che resta tale, che mantiene la sua identità presupposta) e non invece la selezione dei fini dello Stato (come avrebbe riconosciuto solo molto più tardi la dottrina dell'indirizzo politico e della costituzione materiale). Qui l'elemento formale (l'elitismo come legge sociologica) si intreccia, implicitamente ma necessariamente, con l'elemento politico concreto. Il riferimento ai «migliori», ai «più capaci» (come il termine «élite», che peraltro Orlando non usa) ha

77) ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* cit., p. 443.

infatti una intrinseca carica di valore in quanto si riferisce innanzi tutto ai governanti dell'oggi, alla *élite* attualmente al potere. In sede di discussione teorica il profilo scientifico dell'elitismo può essere disgiunto dalla sua portata conservatrice, ma, in sede di ricostruzione storica di quei decenni, l'elitismo non può non essere considerato una critica e una sfida portate contro l'illuminismo ottocentesco e le pressioni per la democratizzazione politica e sociale⁷⁸.

I due elementi di conservatorismo si sovrappongono e si sostengono l'un l'altro: quello politico (la difesa del modello sociale antiegalitario esistente) e quello teorico (la difesa dello Stato come apparato dotato di un fine ad esso immanente, che consiste nell'esercitare quell'*auctoritas* necessaria alla costruzione e al mantenimento dell'unità politica). Sullo sfondo continua a campeggiare lo Stato-persona, ma non è più il Leviatano trasfigurato, nel tempo dell'illuminismo, dalle metafore della macchina per sottolineare il fatto che svolge una funzione razionalmente necessaria e razionalmente preordinabile. La metafora si sposta di nuovo verso l'essere biologico. Nel mondo popolato dai leoni e dalle volpi di Pareto, anche lo Stato torna ad essere raffigurato come un animale: un animale che deve sapersi adattare all'ambiente per poter continuare ad esistere. Orlando non cita espressamente Darwin, ma l'influenza del darwinismo sociale sulla sua impostazione è provata, oltre che dall'impianto antiegalitario complessivo, da un esplicito riferimento al tema dell'evoluzione (e proprio a proposito della rappresentanza). La metafora darwiniana è molto interessante, perché serve a dimostrare innanzi tutto che la rappresentanza elettiva non aggiunge nulla di sostanzialmente nuovo a ciò che lo Stato è – e deve preoccuparsi di fare – da sempre: «è certo che l'esistenza d'un accordo tra i sentimenti popolari e quelli dei governanti non costituisce un tratto caratteristico dei governi rappresentativi; e, poi, per spiegare quest'accordo, non è affatto necessario supporre l'esistenza di un mandato tra i governanti e i governati. Da un punto di vista più generale, si può con sicurezza affermare che questo fenomeno si riscontra in tutte le forme di governo ed ha una origine piuttosto sociologica che giuridica. Vogliamo alludere alla forza dell'opinione pubblica: forza occulta, ma potente, e la cui influenza è troppo nota perché sia necessario dimostrarla. Qui l'"ambiente", allo stesso modo che determina le trasformazioni biologiche e psicologiche dell'individuo, agisce non me-

78) MAYER, *Il potere dell'ancien régime* cit., pp. 261 ss.

no potentemente sulla direzione della cosa pubblica»⁷⁹. Con o senza rappresentanza, dunque, lo Stato sa da sempre svolgere una funzione di adattamento.

Si potrebbe però pensare che questo riferimento all'ambiente identificato con l'opinione pubblica sia di portata così generale da poter lasciare ad intendere che quest'ultima determina complessivamente, e dal basso, la natura e i fini dello Stato. Così però non è. Questo «ambiente» è quello all'interno del quale si determina, attraverso la rappresentanza, la «selezione dei più capaci»⁸⁰ per «affidar loro l'esercizio delle più alte funzioni della vita pubblica»⁸¹. Come – Orlando si dilunga a sottolineare – è sempre stato: dai *witan* degli antichi anglosassoni, ai *boni, probi, legales homines*, ai *meliores terrae* di cui parla la storia inglese del XIII secolo⁸². Il neogotico – c'è da convenire – non è stato in quegli anni solo un fenomeno architettonico⁸³.

79) ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* cit., p. 449.

80) *Ibid.*, p. 453.

81) *Ibid.*, p. 456.

82) *Ibid.*, pp. 446 ss.

83) MAYER, *Il potere dell'ancien régime* cit., pp. 182 ss.

CARLO GHISALBERTI

ISTITUTI RAPPRESENTATIVI E LEGGI ELETTORALI NEL RISORGIMENTO

Il trasferimento del potere sovrano dalla corona alla nazione ha costituito, come è noto, il fulcro dell'ideologia della rivoluzione francese ed insieme la base teorica sulla quale si è fondata la moderna concezione della sovranità nazionale esercitata mediante la rappresentanza politica. Il dibattito, svoltosi in Francia tra il 1788 ed il 1795 e che ha accompagnato i mutamenti istituzionali avvenuti dalla convocazione degli Stati generali alla redazione della costituzione dell'anno III da parte della Convenzione postermidoriana, ha contribuito a precisare la natura del rapporto tra sovranità e rappresentanza ed a definire i contenuti effettivi di questa in una società retta da ordinamenti liberali¹.

Un dibattito al quale la cultura politica italiana del tempo è stata necessariamente estranea, sia per le differenti condizioni nelle quali si trovavano gli Stati della penisola ancora soggetti agli ordinamenti caratterizzanti l'antico regime, sia per la sostanziale arretratezza di un pensiero per tanti aspetti legato a schemi tradizionali².

È questa la ragione per cui solo quando il paese diventerà teatro di operazioni delle truppe rivoluzionarie e le idee portate da queste a partire dalla primavera del 1796 si diffonderanno con la avanzata dell'*Armée d'Italie* lungo la penisola, le risultanze di quel dibattito svoltosi oltr'Alpe forniranno la base sulla quale avviare

- 1) G. BACOT, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris 1985; B. SINGER, *Society, theory and the French Revolution: studies in the revolutionary imaginary*, London 1986.
- 2) S. MASTELLONE, *Storia della democrazia in Europa da Montesquieu a Kelsen*, Torino 1986, pp. 33-34.

una riflessione italiana sui massimi problemi della politica. Con questo non si vuole assolutamente negare il valore della attenzione rivolta durante il Settecento, ed in particolare nella seconda metà di quel secolo, dalla cultura e dalla pubblicistica italiana alle forme di governo ed ai modelli di organizzazione politica stranieri³. Si vuole solo riaffermare come con il triennio rivoluzionario quella attenzione divenga assai più concreta e come i grandi temi della sovranità e della rappresentanza acquisiscano allora la maggiore rilevanza sino ad apparire dominanti nell'intero vivacissimo dibattito politico che si sviluppa nelle repubbliche "giacobine" e che è testimoniato dalla vastissima pubblicistica dell'epoca.

La consapevolezza, infatti, che la rappresentanza politica si realizza con le elezioni e che il mandato rappresentativo qualificante il rapporto tra eletti ed elettori è ben diverso da quello proprio della tradizione privatistica, in quanto del tutto svincolato da ogni limite contenutistico e perchè ogni eletto deve rappresentare l'intera nazione e non solo coloro che lo hanno prescelto col proprio suffragio, si diffonde allora insieme ai postulati fondamentali dell'ideologia rivoluzionaria. Il realizzarsi delle aspirazioni e delle idee di quanti, negli anni della vigilia, durante la crisi finale dell'antico regime, avevano dedicato le proprie energie alle diverse ipotesi costituzionali, andava logicamente di pari passo con la recezione del più avanzato modello di organizzazione politica elaborato, dopo tante vicissitudini, dalla Francia rivoluzionaria e che, nel giudizio dei più, si era finalmente invero con la celebratissima costituzione dell'anno III (1795)⁴.

Analizzando gli atti del famoso concorso bandito dall'Amministrazione Generale della Lombardia sul tema «Quale dei governi liberi meglio convenga alla libertà d'Italia»⁵, o anche leggendo le pagine degli «Elementi di diritto costituzionale democratico» di Giuseppe Compagnoni⁶, o, infine, scorrendo i numerosi fogli dei tanti giornali e dei tanti opuscoli a stampa del tempo, si ha la prova della totale adesione del nostro giacobinismo alle concezioni

3) Sul tema rinvio ai miei saggi pubblicati poi in *Modelli costituzionali e Stato risorgimentale*, Roma 1987.

4) Cfr. C. GHISALBERTI, *Le costituzioni "giacobine" (1796-1799)*, Milano 1957.

5) A. SAIITA, *Alle origini del Risorgimento: i testi di un "celebre" concorso (1796)*, Roma 1964, voll. 3.

6) G. COMPAGNONI, *Elementi di diritto costituzionale democratico*, a cura di S. MASTELLONE, Firenze 1987.

franco-rivoluzionarie della sovranità e della rappresentanza politica⁷. Concezioni che si traducevano, di qua come di là delle Alpi, nella istituzione di un Corpo Legislativo bicamerale le cui branche erano elettive, applicandosi per la loro formazione quel sistema di voto, segreto, a suffragio ristretto su base censitaria, esercitato nelle assemblee primarie, divenute all'uopo assemblee elettorali e poste nei diversi cantoni nei quali era suddiviso il territorio della repubblica⁸. Evento questo col quale si realizzava la prima forma di regime rappresentativo in Italia, trapiantandovi, secondo un famoso giudizio di Croce, «l'ideale della libertà secondo i tempi nuovi, come governo della classe colta e capace, intellettualmente ed economicamente operosa, per mezzo delle assemblee legislative, uscenti da più o meno larghe elezioni popolari»⁹.

Gli studi su questa prima prova settecentesca di un metodo elettorale per la selezione della rappresentanza politica in Italia sono estremamente scarsi, limitandosi di fatto soltanto alla antica e tuttora valida analisi dedicata dal Gallavresi al metodo usato per la formazione delle assemblee della Repubblica Cisalpina, sicuramente le più importanti di quelle del triennio rivoluzionario¹⁰. Sappiamo comunque come, sulla scia del testo francese dell'anno III (1795), tutte le costituzioni «giacobine» disciplinassero anche dettagliatamente la composizione, l'organizzazione ed il funzionamento delle assemblee elettorali nelle quali si identificava, come retoricamente affermava uno dei loro articoli, la salvaguardia della libertà collettiva¹¹. Ma conosciamo pure, dall'esperienza d'oltr'Alpe, come queste as-

- 7) Un efficace quadro del dibattito svoltosi in Italia nel triennio rivoluzionario in MASTELONE, *Storia della democrazia in Europa* cit., pp. 35 ss. Molti testi dell'epoca sono stati pubblicati da D. CANTIMORI, *Giacobini Italiani*, Bari 1956-1964, voll. 2. Su taluni aspetti particolari di questo dibattito, da vedere anche V.E. GIUNTELLA, *Le dolci catene: testi della controrivoluzione cattolica in Italia*, Roma 1988, e *La religione amica della democrazia: i cattolici democratici del Triennio rivoluzionario (1796-1799)*, Roma 1990, e U. CORSINI, *Pro e contro le idee di Francia. La pubblicistica minore nello Stato veneto e limitrofi territori dell'Arciducato d'Austria*, con appendice di testi, Roma 1990.
- 8) Un'efficace sintesi sulla legislazione elettorale della rivoluzione francese e sulla sua incidenza nella vita pubblica dell'epoca, in P. GUENIFFEY, *Elezioni*, in F. FURET - M. OZOUF, *Dizionario critico della Rivoluzione francese*, Milano 1988, pp. 32-43.
- 9) B. CROCE, *Storia del Regno di Napoli*, Bari 1925, p. 217.
- 10) G. GALLAVRESI, *Il diritto elettorale politico secondo la costituzione della repubblica cisalpina*, Milano 1905.
- 11) GHISALBERTI, *Le costituzioni "giacobine"* cit., pp. 224 ss. Sulla fiducia che i politici del triennio dichiaravano di attribuire alle assemblee elettorali cfr., ad esempio, l'enfatico art. 396 della costituzione della repubblica ligure del 1797.

semblee si siano prestate spesso a intimidazioni, frodi ed alla compra dei voti. E sappiamo come, probabilmente nella consapevolezza di quanto accadde in Francia a causa dei contrastati e problematici rapporti tra Direttorio e Corpo legislativo ad ogni tornata elettorale, e, forse anche degli eventi caratterizzanti le vicende delle altre repubbliche italiane, Vincenzo Cuoco abbia condannato senza appello il metodo previsto dalla inattuata costituzione napoletana del Novantanove, e con essa da tutti i testi predisposti dal costituzionalismo rivoluzionario, per la formazione della rappresentanza politica¹².

Vincenzo Cuoco, nella sua idealizzazione storicistica del passato meridionale, aveva lo sguardo fisso agli antichi parlamenti comunali del Regno di Napoli mitizzati per quella partecipazione collettiva che avrebbe offerto l'immagine di una forma embrionale ma autentica di democrazia diretta, del tutto opposta a quella da lui contestata delle pessime assemblee elettorali di matrice franco-rivoluzionaria. Ma i parlamenti comunali, ammesso e non concesso che a quella forma di democrazia si potessero accostare, erano di fatto usciti di scena ancor prima della crisi che aveva caratterizzato ed accompagnato il graduale finire dell'antico regime nel Regno e pertanto non potevano più essere considerati suscettibili di un'estrema reviviscenza in alternativa o, addirittura in opposizione, a quanto portato dalla rivoluzione¹³.

Né, peraltro, valida alternativa avrebbe potuto costituire il modello inglese di normativa elettorale quasi sconosciuto in Italia persino tra gli stessi esponenti dell'anglomania settecentesca che pur tanto esaltavano la costituzione d'oltre Manica, fondandosi in realtà assai più sulla immagine stilizzata che ne aveva diffuso Montesquieu che sulla sua diretta conoscenza. Per questo appare estremamente interessante per la sua originalità, anche se naturalmente marginale rispetto a quanto si preparava nella penisola, l'elaborazione nel 1794 di una legge elettorale per il Regno anglo-corso che a quel modello pareva per certi aspetti riferirsi, in evidente opposizione agli schemi che in materia di selezione della rappresentanza politica erano stati via via predisposti dalla Francia rivoluzionaria. Si trattava di una legge censitaria che stabiliva una serie di collegi plurinominali, con evidente predominio sul piano politico di quelli

12) V. CUOCO, *Frammenti di lettere a Vincenzo Russo*, in *Saggio storico sulla rivoluzione napoletana del 1799*, a cura di N. CORTESE, Firenze 1926, pp. 367-368.

13) Da vedere tuttora sul tema, le osservazioni, estremamente puntuali, di R. MOSCATI, *Il Mezzogiorno d'Italia nel Risorgimento e altri saggi*, Messina 1953.

espressi dai borghi rurali ove prevalevano i proprietari fondiari, di chiaro orientamento conservatore, su quelli delle città abitate da artigiani e commercianti, ritenuti proclivi ad accogliere i postulati della propaganda franco-rivoluzionaria e che faceva delle pievi il luogo in cui, a voto palese in base al principio della maggioranza relativa, venivano scelti i membri della Camera del Parlamento¹⁴.

Se la conquista francese della Corsica impedì il radicarsi del modello inglese di organizzazione costituzionale nell'isola ed alla legge elettorale che ne era un'espressione di rilevante importanza di penetrare in Italia, il colpo di Stato napoleonico del 18 brumaio, comunque, segnò, con la fine dei criteri assembleari di selezione della rappresentanza politica ormai contestati pure in Francia, anche quella delle esperienze elettorali imposte dalla rivoluzione di qua come di là dalle Alpi.

Di qui la ricerca di nuovi schemi idonei a regolamentare la materia su basi più consone all'autoritarismo consolare ed al tempo stesso a selezionare una rappresentanza politica meglio disposta verso il potere napoleonico. Metodi che riflettevano da presso la famosa teoria del Siéyès per la quale «la confiance vient d'en bas, l'autorité d'en haut», concretizzandola e rendendola operante con il macchinoso sistema delle «listes de confiance», che venne spesso accusato dagli oppositori di Bonaparte di rendere non solo problematica ma anche illusoria la scelta dei rappresentanti da parte dei rappresentati. Questi mantenevano, era pur vero, il diritto di presentare in sede comunale una lista municipale comprendente un decimo degli abitanti del comune, i quali, a loro volta, concorrevano a formare la lista dipartimentale i cui membri nominavano infine quella nazionale: da ognuna di queste liste il governo estraeva i rappresentanti incaricati di far giungere al potere la voce del popolo ai diversi livelli, comunale, dipartimentale e nazionale. Come si può vedere, quindi, se il potere doveva essere esercitato da persone che godevano la fiducia dell'elettorato, questo non aveva però alcun diritto nella diretta nomina dei suoi rappresentanti, dato che si era voluto rendere l'autorità governativa indipendente da una condizionante investitura popolare per renderla più forte¹⁵.

14) Cfr. al riguardo l'ottimo saggio di C. RICOTTI, *Ancora sul modello corso: il sistema elettorale e la sua derivazione britannica*, «Clio», 4 (1993), XXIX, pp. 379 ss.

15) Sul problema vedi L. BERGERON et G. CHAUSSINAND-NOGARET, *Les "masses de granit": cent mille notables du premier empire*, Paris 1979; J.Y. COPPOLANI, *Les élections en France à l'époque napoléonienne*, Paris 1980.

Una preoccupazione siffatta sembrava dominare gli ambienti francofili italiani ancor prima del momento in cui la battaglia di Marengo avrebbe posto il problema del riordinamento istituzionale delle repubbliche dell'Italia settentrionale. Se ne ha la prova nell'esaltazione delle «listes de confiance» fatta dalla «Gazzetta nazionale della Liguria» agli inizi dell'anno 1800 nella Genova ancora assediata: «Il gran vantaggio di questa forma di governo si è che: 1° il popolo, senza esercitare alcuna funzione pubblica, possa nulladimeno designare per tutte delle persone che godono della di lui confidenza; che egli non faccia leggi, non amministri, non giudichi, ma che i suoi legislatori, i suoi governanti, i suoi giudici siano sempre scelti tra quelli che avrà designato¹⁶». L'adeguamento al nuovo clima inaugurato dal Consolato non poteva essere più completo e totale doveva apparire ormai la frattura col passato rivoluzionario e «giacobino».

Pur nel nuovo clima, però, l'adesione italiana agli schemi introdotti in Francia dopo il colpo di stato del 18 brumaio non era assoluta. Chè, infatti, nella seconda Cisalpina, dopo quella forma particolare di Costituente che furono i Comizi nazionali di Lione, l'originario modello delle «listes de confiance» tratto dalla nuova esperienza consolare, subiva una significativa modificazione introdotta per meglio garantire, su basi in qualche misura corporative, il carattere borghese, elitario e censitario della rappresentanza politica. A ciò vennero deputati i tre Collegi, dei Dotti, dei Possidenti e dei Mercanti, ai quali venne affidato il compito di proporre le nomine per le diverse cariche pubbliche. Tale nomina avveniva, facendo salvo il principio censitario, base della effettiva partecipazione politica, predisponendo la formazione, a scrutinio segreto, delle liste dei candidati alle diverse cariche pubbliche, liste che dovevano essere sottoposte alla Consulta, organo di nomina. Sistema questo che, mantenuto nel passaggio dalla Repubblica Italiana al Regno Italico, venne aspramente criticato dal Foscolo nei *Sepolcri* (vv. 142-145) e che invece troverà un esaltatore in Hegel al quale la struttura corporativa dell'assetto politico parrà lo strumento per la realizzazione di quella integrazione della società civile nello Stato postulata dalla moderna cultura politica¹⁷.

16) Vedi «Gazzetta Nazionale della Liguria», 25 gennaio - 15 febbraio 1800 (5-17 piovoso anno VIII), in *I giornali giacobini italiani*, a cura di R. DE FELICE, Milano 1962, p. 418.

17) Su questo giudizio di Hegel, cfr. J. DROZ, *Le romantisme allemand et l'État: résistance et collaboration dans l'Allemagne napoléonienne*, Paris 1966, p. 131.

Il meccanismo elettorale di triplice grado previsto per la selezione dei candidati alle pubbliche funzioni dalle «listes de confiance» d'oltr'Alpe veniva sostituito, quindi, nella Milano napoleonica da un particolare congegno misto di caratteristiche censitarie e corporative destinato, però, ad operare in un unico grado ma in tre sedi diverse. Chè, infatti, il potere politico, temendo che la riunione di tutti e tre i Collegi in un'unica sede potesse dar vita ad una sorta di assemblea difficilmente controllabile, la volle decentrata facendo di Brescia, di Bologna e di Milano i luoghi ove rispettivamente si raccoglievano i rappresentanti dei Commercianti, dei Dottori e dei Possidenti. Malgrado ciò i deputati ai Comizi nazionali di Lione avevano espresso la loro approvazione a questo sistema di nomina alle pubbliche funzioni, sistema che incontrerà il plauso di Gian Domenico Romagnosi che, tenendo evidentemente conto dell'esperienza fatta nell'Italia napoleonica, sosterrà la necessità di un'organica rappresentanza corporativa come base del regime elettorale¹⁸.

L'idea, peraltro, di una rappresentanza corporativa di contenuto prevalentemente ma non esclusivamente borghese aveva probabilmente la sua giustificazione nello sforzo di creare un'alternativa a quelle forme parlamentari nelle quali ancora assai forte appariva la presenza della nobiltà e del clero e che il bicameralismo inglese, al quale non pochi guardavano con ammirazione, esaltava come modello da imitare anche per la mitizzazione che, in vaste zone del Mediterraneo, dalla Spagna insorta contro la Francia alla Grecia ionica, ne veniva fatta. Quell'idea di una rappresentanza corporativa parve realizzarsi nel Mezzogiorno murattiano quando re Gioacchino, costretto dalle pressioni della pubblica opinione, decise, non sappiamo con quanta convinzione, di dare attuazione totale alla costituzione di Baiona che prevedeva un parlamento monocamerale, frutto di una sorta di compromesso tra vaghi ideali rappresentativi e l'usato corporativismo elitario. I cento suoi membri avrebbero dovuto raggrupparsi in cinque sedili, del clero, della nobiltà, dei possidenti, dei dottori e dei commercianti, nominati dal re ed a vita gli ecclesiastici ed i titolati e gli altri prescelti da una triplice lista presentata dai Collegi elettorali di ciò incaricati. È noto come nel 1811 si siano avviati, con una certa partecipazione della borghesia meridionale, i lavori preparatori per la convocazione

18) G.D. ROMAGNOSI, *Della costituzione di una monarchia nazionale rappresentativa (La scienza delle costituzioni)*, a cura di G. ASTUTI, Roma 1937, II, p. 736.

del parlamento, convocazione, però, che non si ebbe a causa della diffidenza del sovrano verso un simile istituto e della crisi che investì successivamente il suo regno¹⁹.

Si è talvolta sostenuto come causa della crisi del regno murattiano sia stata la suggestione che su larghi strati dell'opinione pubblica del Mezzogiorno *citra farum* avrebbe esercitato la costituzione siciliana del 1812. Senza entrare nel merito della questione, e cioè senza indulgere al tema della fortuna di questo modello particolare di organizzazione politica, il cui successo in realtà restò per lo più limitato alla Sicilia senza trovare esaltatori al di fuori dell'ambiente in cui fu elaborata ed applicata per un breve periodo, va notato come l'articolazione del suo parlamento rappresentativo di classi intese in modo piuttosto rigido ed i meccanismi di elezione che prevedeva, la rendessero difficilmente accettabile all'ambiente del Mezzogiorno continentale dominato da una Napoli sempre estremamente ostile ad ogni forma autonomistica o addirittura indipendentistica posta soprattutto a tutela della «Nazione siciliana», la cui tradizione ed il cui destino erano interpretati da un parlamento a conduzione prevalentemente aristocratica. Era piuttosto difficile, infatti, leggendo l'*Avviso al Pubblico*, diffuso a Palermo il 19 aprile 1813 e, più ancora, analizzando le *Delucidazioni per li Capitani di Giustizia di quei Comuni, che han dritto di mandare Rappresentante o Rappresentanti in Parlamento, e dei Capitani ancora dei Capoluoghi, acciocché possano i medesimi con facilità eseguire la elezione tanto del Rappresentante o Rappresentanti del rispettivo Comune, che dei Rappresentanti del Distretto*, di pochi giorni prima, non vedere la profonda differenza che distingueva il macchinoso metodo elettorale siciliano da quelli, in realtà non molto più semplici, vigenti nella murattiana parte *citra farum*. Differenza che, se non si notava nella ristrettezza del suffragio o nella apparente segretezza del voto egualmente previste nelle due aree, si coglieva invece nel ruolo assegnato per la formazione delle liste di coloro che godevano dell'elettorato attivo nella campagna siciliana ai parroci ed agli arcipreti in conseguenza della loro tenuta dei registri delle anime, laddove nei centri urbani lo stesso ruolo era affidato ai Capitani di Giustizia dei capoluoghi.

19) A. SALADINO, *I lavori preparatori per la convocazione del Parlamento Nazionale del regno di Napoli nel 1811*, «Atti Acc. Soc. Naz. Sc. Lettere ed Arti in Napoli», Napoli 1955; ID., *I collegi elettorali dei possidenti e dei commercianti per la formazione del Parlamento Nazionale del 1811*, «Atti Acc. Naz. Scienze morali e politiche», 1957, pp. 169 ss.

È interessante notare come ciò rendesse anche piuttosto diverso il sistema elettorale previsto per l'applicazione della costituzione del 1812 da quello vigente invece in Inghilterra, e che sovente si afferma essere stata il modello dal quale si sarebbe tratta la costituzione siciliana. Al di là della Manica, infatti, fino alla riforma degli anni Trenta, dei famosi «borghi putridi», molti centri urbani erano privi addirittura della possibilità dell'elezione di un rappresentante alla Camera dei Comuni, col risultato del persistere di un effettivo squilibrio nella formazione del parlamento che appariva meno rappresentativo di quanto lo avesse esaltato la mitologia anglo-manica del Settecento e di quanto pensassero quelli che nel Continente lo contrapponevano come ideale di governo all'autoritarismo napoleonico²⁰.

Per mitigare nell'opinione pubblica l'ostilità che questo autoritarismo aveva suscitato, indebolendo le basi stesse del proprio potere, Gioacchino Murat volle *in extremis*, col famoso proclama di Rimini, tentare di dar vita ad una costituzione piuttosto innovativa, quasi imitando in ciò il gesto di Napoleone che nei Cento giorni aveva emanato a Parigi l'*Acte additionnel aux constitutions de l'Empire*. Il Parlamento bicamerale, previsto nel nuovo testo murattiano, se col Senato vitalizio di nomina regia avrebbe assegnato un ruolo all'episcopato ed alla più antica ed insieme alla recente nobiltà meridionale, col Consiglio dei Notabili scelti ed eletti, anche mediante un sistema misto al quale non era estraneo il sorteggio, dalle province, dalle città, dal commercio, dall'università di Napoli e dalle Corti d'Appello del regno, avrebbe dato vita ad una sorta di rappresentanza, in parte politica ed in parte corporativa, maggiormente ristretta per il censo richiesto di quella prevista dall'*Acte additionnel*²¹.

La tragica fine di Murat fece cadere questo progetto costituzionale che in qualche misura aveva cercato di contemperare l'idea di una rappresentanza di interessi, spesso ricorrente nella cultura giuridica successiva al 18 brumaio, sia con la antica tradizione ce-

20) I testi citati sono contenuti in ASP (Archivio di Stato di Palermo), docc. n. 2 e n. 5 (1813).

21) Sulla natura dell'*Acte additionnel* napoleonico cfr., tra gli altri, R. WARLOMONT, *La représentation économique dans l'Acte additionnel*, «Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle», 1954, pp. 244 ss. Interessante anche la voce *Acte additionnel*, in *Dictionnaire Napoléon*, diretto da J. TULARD, Paris 1987, pp. 32-34. Il testo murattiano in *Le costituzioni italiane* cit., pp. 382 ss.

tuale destinata ad essere reinterpretata dal Senato, sia con la più moderna dottrina politica che avrebbe dovuto attuarsi nella selezione del notabilato in larga parte componente la Camera bassa. La Restaurazione, che si aprì allora, parve cancellare ogni ipotesi rappresentativa ed insieme reprimere qualsiasi rivendicazione che traducesse in elezioni le istanze liberali e costituzionali che quella ipotesi sottintendeva. Fu però nel biennio 1820-21 che si riprese, come è noto, in forma drammatica quel discorso che la Restaurazione pretendeva di aver chiuso.

L'interpretazione liberale ed avanzata della costituzione di Cadice costruita e propagata dai promotori di quei moti rivoluzionari si fondava sulla visione democratica del monocameralismo sul quale quella costituzione aveva costruito il suo modello di rappresentanza nazionale. Era questo elemento che la faceva contrapporre agli altri modelli allora in auge ed ai quali taluno guardava con attenzione, più o meno accompagnata da una certa ammirazione. Alludiamo al modello siciliano del 1812, riportato in vigore dai rivoluzionari di Palermo ed eretto a forte simbolo dell'autonomismo insulare sempre represso dall'accentramento napoletano ed a quello dell'*octroi* francese del 1814, valutato positivamente da quegli ambienti più moderati che ritenevano positiva sia l'autolimitazione del potere regio che il bicameralismo fondato sulla presenza di una paria ereditaria a lato della rappresentanza altoborghese.

La scelta dei rivoluzionari del 1820-21 cadde sul testo di Cadice, importato ed adottato sia a Napoli che a Torino senza alcuna riflessione critica sulle possibili conseguenze della sua recezione ed anche con poca cognizione della sua effettiva portata, non conoscendosi che marginalmente le circostanze e le condizioni nelle quali era stato elaborato nella Spagna del 1812 e non valutandosi esattamente i suoi contenuti normativi. Di qui le difficoltà incontrate nel suo adattamento alla realtà meridionale²² e le discussioni che la sua recezione in Piemonte, ove peraltro venne pubblicato nel testo originale quasi fosse destinato a spagnoli e non a subalpini, accese tra gli esponenti di quella classe politica più che mai incerti sulla validità di una scelta che li poneva sia contro il monarca legittimo,

22) A. SCIROCCO, *Parlamento e opinione pubblica a Napoli nel 1820-21. L'"adattamento" della costituzione*, «Clio», 4 (1990), XXVI, pp. 569 ss. Qualche spunto interessante ora anche in M.S. CORCIULO, *La stampa costituzionale napoletana del 1820-21 e la sua polemica contro la Camera alta*, «Trimestre», 1-4 (1988), XXI, pp. 13 ss.

sia contro i ceti nobiliari legati alla tradizione²³.

Era naturalmente sulla forma monocamerale della rappresentanza politica assunta nel testo spagnolo e sul suo realizzarsi in un determinato sistema elettorale per la scelta dei membri del parlamento che emergevano i maggiori contrasti tra quanti avrebbero preferito un certo gradualismo nello sviluppo delle istituzioni liberali e coloro che invece volevano ottenere immediatamente il massimo di democrazia politica, anche andando oltre gli stessi dettati costituzionali, peraltro non troppo conosciuti. Il sistema, infatti, riflettendo da presso quello della prima fase della rivoluzione francese (non a caso il testo di Cadice imitava largamente quello elaborato dalla Costituente tra l'Ottantanove ed il Novantuno) riportava in auge le discusse assemblee elettorali, istituite in triplice grado, da quelle elettive di parrocchia, a quelle di circondario elettorale ed a quelle di provincia, rimandando alla legge la determinazione dei circondari elettorali non previsti dall'organica territoriale del Regno. Inoltre non contemplava nella sua apparente democraticità alcuna limitazione al diritto di voto spettante a tutti i cittadini, elemento questo destinato certo ad alimentare ulteriormente dissensi e paure tra i moderati poco disposti ad accettare allora l'universalizzazione del suffragio, temperata solo dai requisiti della cittadinanza e dell'età²⁴.

Il fallimento dei moti del 1820-21 segnò indubbiamente l'inizio di una pausa di riflessione abbastanza lunga per quanti sognavano il ritorno ad un sistema politico fondato sui postulati del costituzionalismo liberale. Una pausa durante la quale l'interesse di molti si accese per gli eventi che contrassegnavano la vita costituzionale dei paesi dell'occidente liberale, dalla rivoluzione di luglio in Francia, al moto indipendentistico e costituzionale belga del 1831 ed alla riforma elettorale inglese del 1832. Eventi che per la loro risonanza vennero valutati, all'estero in realtà assai più che in Italia, soprattutto per il loro incidere sulla natura e sulla forma dei governi rappresentativi e per il riflesso che le innovazioni costituzionali avevano nella scelta dei membri dei diversi parlamenti di Belgio, di Inghilterra e di Francia.

Se Pellegrino Rossi nel suo fondamentale *Cours de droit con-*

23) Sempre interessante al riguardo il volume di M.A. BENEDETTO, *Aspetti del movimento per le costituzioni in Piemonte durante il Risorgimento*, Torino 1951.

24) Cfr., per qualche cenno sulle conseguenze delle rivoluzioni del 1820-21 sul pensiero politico italiano, C. GHISALBERTI, *La monarchia rappresentativa nel pensiero di Cesare Balbo*, «Rassegna storica del Risorgimento», 3 (1995), LXXXII, pp. 291-306.

stitutionnel poteva esaltare subito la trasformazione della paria ereditaria in un moderno Senato vitalizio ed insieme l'allargamento delle basi formative della assemblea elettiva nella Francia orléanista²⁵, in prosieguo di tempo molti guarderanno al contenuto fortemente innovativo assunto dalla Camera alta belga per il principio elettivo che la fondava²⁶, mentre, più tardi, taluno, fedele ammiratore delle storiche istituzioni britanniche, sarà portato a vedere positivamente la riforma dei «borghi putridi» del 1832 che migliorava radicalmente, secondo il Balbo, il sistema formativo della Camera dei Comuni ed inaugurava al di là della Manica quel progressivo allargamento del suffragio che avrebbe gradualmente trasformato nei decenni avvenire il costituzionalismo europeo²⁷.

È noto come, a parte l'ammirazione del Balbo per quanto veniva d'oltre Manica, i modelli ispiratori della legislazione elettorale italiana dopo il 1848 saranno da ricercarsi soprattutto in Francia e come la prima sostanziale imitazione del sistema di elezione della Camera dei deputati nel Piemonte statutario, per ironia della sorte, porti proprio il nome di editto Balbo, dal presidente del consiglio, probabilmente nolente, sotto il cui governo era stata attuata²⁸. Questa legge del 17 marzo 1848 introdusse il sistema fondato sul collegio uninominale a doppio turno di elezione che, sperimentato lungamente dalla Francia della restaurazione, era considerato il necessario complemento del sistema rappresentativo e al tempo stesso era esaltato per la sua natura squisitamente liberale in quanto selettivo delle migliori personalità della nazione. Il doppio turno doveva garantire sempre ed in ogni circostanza l'esistenza della maggioranza assoluta dei voti, non ritenendosi nè suffi-

25) Una selezione antologica di P. ROSSI, *Lezioni di diritto costituzionale alla Sorbona raccolte da M.A. Porée*, è stata recentemente pubblicata a cura di G.F. CIAURRO, A. LEONCINI BARTOLI e G. NEGRI, Roma 1992.

26) Utile appare al riguardo S. FURLANI, *L'influenza della costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga nella stesura dello Statuto e degli altri testi fondamentali del Regno di Sardegna nel 1848*, «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 2 (1985).

27) Scarsamente approfondita al paragone di quella relativa ad altri regimi costituzionali appare, malgrado qualche citazione di politici dell'epoca, la conoscenza della legislazione elettorale inglese nel suo svolgimento e nei suoi sviluppi ultimi. Lo si nota, ad esempio, dal classico D. BERTI, *Riforma elettorale e parlamentare*, «Rivista italiana», 1849, I, che pur contiene una esposizione dei vari sistemi elettorali europei successivi alla rivoluzione francese.

28) *Raccolta degli statuti politici in Italia e delle corrispondenti leggi elettorali*, Torino 1852, voll. 2. Un'analisi, ancora solo parziale, delle caratteristiche delle leggi emanate in materia elettorale dai diversi Stati italiani nel 1848 in G. PONZO, *Stampa, Parlamenti e censo elettorale in Italia nel 1848*, «Storia e politica», XX (1982), pp. 664 ss.

ciente nè legittimante l'elezione fondata sulla maggioranza semplice dei voti come invece si praticava nel mondo anglosassone, portato dal suo empirismo semplificante a favorire le scelte immediate, anche quando queste, per l'assenza di valide garanzie, come la segretezza del voto e l'uniformità del numero degli elettori nei singoli collegi, potevano non apparire sempre eque.

Con l'editto Balbo, quindi, si doveva far ricorso al secondo turno quando nessuno dei candidati otteneva al primo scrutinio la maggioranza assoluta richiesta e, pertanto, si rendeva necessario il ballottaggio tra i due che in prima votazione avevano ottenuto il maggior numero di suffragi. Tra i due e non tra i tre come talvolta si era postulato in Francia nella speranza di allargare il panorama degli eligendi, speranza spesso contrastante con l'idea del raggiungimento necessario della maggioranza assoluta dei voti, ritenuta da larga parte della cultura politica e della pubblicistica giuridica fonte di essenziale legittimazione della rappresentanza elettiva, ma concepita al fine, evidentemente sotteso, di favorire in qualche circostanza i candidati ministeriali, talvolta danneggiati da una scelta troppo ristretta.

I requisiti di capacità e di censo richiesti per gli elettori ed il diretto collegamento tra questi e l'eletto, provocato sia dalle limitate dimensioni della circoscrizione elettorale, sia dalla base uninominale del collegio, venivano considerati in quel momento, sempre sulla scia dell'esperienza francese, come la più sicura garanzia per l'attuazione del sistema rappresentativo a base liberale introdotto dallo Statuto del Regno. Questo in realtà non prevedeva nulla di dettagliato in materia elettorale, limitandosi ad affermare all'art. 39 che «la Camera elettiva è composta da deputati scelti dai Collegi elettorali conformemente alla legge» ed all'art. 40 che «nessun deputato può 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 voluti dalla legge». Dalla mancanza, quindi, di una puntuale previsione statutaria in materia elettorale derivava la necessità di una legge in materia che avrebbe definito l'intera disciplina del settore. Con l'editto Balbo, pertanto, si introduceva il principio della natura meramente legislativa e non necessariamente costituzionale di quanto anche in avvenire avrebbe riguardato la selezione della rappresentanza nazionale ed i metodi utilizzati per la sua elezione²⁹.

29) Sul tema il lavoro migliore resta quello di C. PISCHEDDA, *Elezioni politiche nel Regno di Sardegna (1848-1859)*, I, Torino 1965.

Questo sistema, per mostrarsi vitale, avrebbe dovuto produrre la selezione dei migliori e dei più capaci, onde la rappresentanza politica risultasse effettivamente composta dalle personalità più notevoli, quali appunto, in una società a direzione prevalentemente borghese, risultavano essere i «notabili», cioè gli elementi che per capacità e per prestigio emergevano tra gli abitanti di ogni singolo collegio ponendosi naturalmente in una posizione di rappresentatività di un intero ambiente locale. In uno Stato dove non si era ancora né formato né diffuso un proletariato a base industriale, ove la nobiltà e il clero avevano ormai scarsa consistenza e peso minore che nel passato, la prevalenza politica della borghesia era scontata. Per questo, nel Piemonte del 1848, la legge elettorale non fece che riportare sul piano parlamentare quei rapporti di forza e di potere che già si erano configurati sul piano civile e sociale, garantendo quindi il carattere eminentemente borghese della Camera elettiva. Questa, infatti, fin dalla prima legislatura risultò composta da un forte numero di liberi professionisti, per lo più avvocati, da professori universitari, da funzionari dello Stato di grado elevato e da magistrati, con una scarsissima rappresentanza di ecclesiastici (cinque in tutto) e con una lieve presenza di nobili proprietari di terre (trenta su duecentoquattro), rispecchiando così da presso le articolazioni di classe della società subalpina e riflettendo sul piano parlamentare quell'egemonia borghese ritenuta necessaria al progresso politico dello Stato.

Non v'è dubbio che il sistema elettorale fondato sul collegio uninominale favoriva più d'ogni altro il risultato auspicato dalle forze liberali. Infatti il doppio turno col ballottaggio tra i due candidati che, nell'ipotesi del mancato conseguimento del *quorum* richiesto per l'elezione a primo scrutinio di uno di loro, avevano raccolto nel primo giorno di votazione il maggior numero di suffragi, portava gli elettori alla convergenza sulle posizioni più moderate sfumando gli estremismi delle parti in lotta. Di ciò la classe politica piemontese sembrava essere largamente consapevole, apprezzando in pieno il meccanismo che le aveva garantito una decisa prevalenza nel parlamento e nel paese³⁰.

Lo dimostrò subito, quando si propose la formazione di una

30) La storia delle leggi elettorali in Italia ha recentemente attratto numerosi studiosi. Tra i lavori di questi vanno segnalati P.L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo*, Bologna 1988; G. SABBATUCCI, *Le riforme elettorali in Italia (1848-1994)*, Milano 1995; M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Roma-Bari 1995.

legge elettorale, a suffragio universale, fondata sullo scrutinio di lista a base plurinomiale e proporzionale per la convocazione di una Costituente che avrebbe dovuto deliberare l'unione della Lombardia e delle quattro province venete liberate nel 1848 al Piemonte. Fu lo stesso Cavour a difendere il meccanismo elettorale appena introdotto contro quanti volevano modificarlo nelle sue basi non soltanto censitarie. Senza entrare nel merito della questione relativa alla possibilità di introdurre il suffragio universale, auspicato dagli ambienti democratici più avanzati sulla scia dell'esempio allora offerto dalla Francia dopo la cacciata della monarchia di luglio, il futuro statista subalpino, quasi anticipando quel collegamento tra costituzionalismo liberale e sistema uninominale a doppio turno che resterà uno dei cardini della cultura politica di una vasta opinione moderata italiana, aveva condannato aspramente lo scrutinio di lista a base plurinomiale e provinciale. Tale sistema, che alterava a suo giudizio il necessario rapporto tra deputati ed elettori nel singolo collegio, avrebbe reso questi ultimi soggetti ad influenze ben più forti di quelle, astrattamente condannabili ma concretamente non troppo pericolose per il regime liberale, del governo e dei rappresentanti delle forze moderate. Li avrebbe assoggettati, cioè, in primo luogo, alla pressione dei partiti estremi e radicali che avevano il loro centro operativo nei capoluoghi di provincia, poi del clero, capace di intervenire nella vita pubblica con la sua organizzazione capillare e gerarchizzata e, quindi, dei ricchi proprietari terrieri, conservatori o addirittura reazionari.

Con la fine della prima guerra d'indipendenza e la caduta dell'ipotesi di una Costituente, questa discussione perse di interesse, ma l'idea che il sistema elettorale più idoneo ad un regime liberale e al tempo stesso più coerente con i suoi principi ispiratori fosse quello a base uninominale, era destinata a consolidarsi nella pubblicistica subalpina, come attesterà il Carutti nei suoi *Principi del governo libero*, definendo lo scrutinio di lista immorale «perché concede ad accomodamenti contro coscienza tra le diverse parti» e menzognero «perché concede alle minoranze una superiorità sproporzionata alla loro potenza effettiva e numerica e perché toglie ai più degli elettori la possibilità di giudicare dei candidati».

Meno drastico fu, invece, l'atteggiamento liberale e moderato riguardo all'opportunità di giungere all'allargamento del suffragio utilizzando l'estrema latitudine della norma statutaria che rinviava, senza alcuna condizione, alla legge la determinazione del sistema elettorale per la Camera dei deputati. Se il Cavour nel 1848 rite-

neva il suffragio universale non ancora adatto al Piemonte, se il Peverelli lo ipotizzava come prospettiva futura, il Carutti, anticipando un collegamento, destinato ad essere successivamente ripreso da molti, tra sviluppo culturale e partecipazione politica, giungeva a prevedere l'avvenire per l'universalizzazione del suffragio.

Queste posizioni mostrano chiaramente la tendenza, tipica del pensiero moderato, a concepire il liberalismo costituzionale necessariamente oligarchico nelle origini, ma sostanzialmente democratico nell'obiettivo. Tendenza che troverà ben presto nel binomio «benessere più cultura», teorizzato da Silvio Spaventa a giustificazione ed a programma insieme della politica liberale in Italia, l'espressione più elevata di un atteggiamento costantemente favorevole all'ampliamento della partecipazione popolare alla vita pubblica quando la crescita economica e la diffusione dell'istruzione ne avessero consolidato le basi e l'allargamento del suffragio non avesse potuto più minacciare, col voto delle plebi reazionarie, clericali o sanfediste, gli stessi fondamenti del regime costituzionale, come troppe volte era avvenuto dal 1796 al 1848. Si temeva, infatti, che nelle circostanze politico-sociali di allora un eccessivo e non meditato allargamento del suffragio, diminuendo il peso della borghesia liberale e rendendo minoritaria la sua rappresentanza parlamentare, avrebbe fatto il gioco di quanti volevano impedire il corso del processo risorgimentale.

Fu questa la ragione non ultima per cui le votazioni per le prime sette legislature nel Regno di Sardegna, dal 27 aprile 1848 al 29 marzo 1860, si svolsero a suffragio estremamente ristretto nonostante non fossero mancate istanze per il suo allargamento, respinte o lasciate cadere perché ritenute pericolose per la tenuta del sistema politico e dell'ordine costituzionale. Il suffragio non venne modificato neanche per le successive sette legislature, susseguitesi dal 27 gennaio 1861, data della elezione della Camera dei deputati che proclamerà il Regno d'Italia, al 16 maggio 1880. Il partito liberale moderato era ormai caduto e si iniziava il quarto anno di governo della Sinistra cui sarà da ascrivere la prima riforma radicale del sistema elettorale italiano³¹.

Prima di allora comunque, sotto il governo della Destra, il dibattito politico talvolta aveva affrontato il tema della rappresentanza e quello delle elezioni, anche senza portarlo fino alle conseguenze ultime e, cioè, alla formulazione di una proposta o, meglio,

31) Utile appare la raccolta *Le grandi leggi elettorali italiane 1848-1993*, Roma 1994.

di una serie di proposte del tutto innovative da parte della maggioranza parlamentare. Non v'è dubbio che da un lato la permanenza in Francia, la nazione guida in materia giuridica e politica, del suffragio universale, oltre le tendenze affioranti in vari paesi d'Europa per l'allargamento del diritto di voto a ceti e categorie fino allora escluse, e dall'altro la coscienza diffusa in molti dell'evidente contrasto tra l'appello rivolto a tutti i cittadini delle diverse regioni annesse allo Stato sabauda perché votassero i plebisciti fondanti lo Stato liberale e nazionale in Italia e la loro pressochè totale esclusione dall'elettorato attivo per la Camera dei deputati, erano elementi di tale rilievo da indurre molti alla riflessione. Riflessione, però, che non poteva mai prescindere dalla considerazione, in più d'uno motivata da superiori ragioni di carattere etico-politico, della necessità di provvedere in primo luogo a «la difesa del nuovo ordinamento politico, che malgrado tutte le sue deficienze, le quali – come scrisse Aquarone in una stupenda pagina del suo *Alla ricerca dell'Italia liberale* – possono facilmente essere più o meno ingigantite ad arte, rappresentava un fatto innegabilmente progressivo³²».

Ciò contribuisce forse a spiegare come nella dottrina giuridica dell'epoca il tema della rappresentanza e del suffragio resti fondamentalmente marginale. Ritenendosi, infatti, dai più risolto dalla concessione dello Statuto il problema della rappresentatività dello Stato con la formazione di un ordinamento costituzionale nel quale la prevalenza della Camera elettiva era stata acquisita nella prassi ed al tempo stesso considerandosi meramente accessoria la latitudine del suffragio per l'assenza di una elaborazione teorica del ruolo e del valore del consenso, la scienza del diritto pubblico sembrava allora disinteressarsi di quei problemi³³. Pure, tra i politici, il tema veniva affrontato in forma spesso abbastanza chiara. Basti ricordare l'opuscolo di Sonnino del 1870 su *Il suffragio universale in Italia* nel quale il diritto di voto era rivendicato per tutti in base al principio di eguaglianza civile ed alla appartenenza alla comunità nazionale che poteva imporre, col servizio militare obbligatorio, anche, in caso di guerra, un tributo di sangue ai suoi cittadini³⁴; e ri-

32) A. AQUARONE, *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Napoli 1972, p. 283.

33) M. FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Bari 1990, pp. 21 ss.

34) Il testo del saggio di S. SONNINO, ora in *Scritti e discorsi extraparlamentari: 1870-1902*, a cura di B.F. BROWN, Bari 1972, I, pp. 3 ss.

leggere anche la proposta di Benedetto Cairoli che il 13 maggio 1872 sottoponeva alla Camera un progetto di legge tendente a concedere il diritto di voto a «tutti gli italiani domiciliati nello Stato che hanno compiuto ventuno anni e sanno leggere e scrivere», proposta, come è noto, osteggiata dal Lanza, allora presidente del consiglio, e respinta dagli uffici della Camera³⁵; e ricordare, per sottolineare un argomento connesso con quello più generale del suffragio, le molteplici rivendicazioni del voto femminile susseguitesesi nei decenni dopo l'Unità³⁶, o le discussioni che hanno accompagnato e seguito le elezioni del 1874 che videro l'inizio della parabola discendente della Destra³⁷. Nel clima nuovo, inaugurato dalla ascesa al potere nel 1876 della Sinistra, i problemi della rappresentanza e del suffragio avranno, come è noto, un'altra risposta.

- 35) Cfr. al riguardo G. MONSAGRATI, *Uno scontro sul suffragio universale*, in *Il Parlamento italiano. Storia parlamentare e politica dell'Italia: 1861-1988*, III (1870-1874): *Il periodo della Destra*, Milano s.d., p. 105.
- 36) Cfr. F. VIGNI, *Le prime rivendicazioni del voto femminile (1861-1881)*, in *Il Parlamento italiano* cit., III, p. 137, oltre, naturalmente, A.M. GALOPPINI, *Il lungo viaggio verso la parità: i diritti civili e politici delle donne dall'Unità ad oggi*, Bologna 1980.
- 37) Sul tema, essenziale appare A. CAPONE, *Destra e Sinistra da Cavour a Crispi*, Torino 1981, pp. 175 ss.

HARTMUT ULLRICH

SISTEMI ELETTORALI E SISTEMA POLITICO:
DALLA RIFORMA DEL 1882 ALLA CRISI DI FINE SECOLO¹

Il problema del sistema di scrutinio elettorale costituiva, in Italia, un *issue* politico, come oggi si direbbe, cioè era oggetto di significativa controversia d'idee e d'interessi per un ventennio, fra il 1870, all'incirca, ed il 1891, cioè la data del ritorno al collegio uni-

- 1) Esprimiamo la nostra gratitudine per il competente e generoso aiuto datoci dai direttori, archivisti e bibliotecari dell'Archivio storico della Camera dei deputati e di quello del Senato della Repubblica, Roma; dell'Archivio Centrale dello Stato, Roma; degli Archivi di Stato di Brescia e di Cagliari; della Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, Bologna; della Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze e della Biblioteca Nazionale Vittorio Emanuele III di Napoli; della Biblioteca Civica Bertoliana, Vicenza; del Museo Centrale del Risorgimento, Roma, e dei Musei del Risorgimento di Firenze e di Milano; della Fondazione Sella, Biella.

Per gli archivi e le biblioteche i cui fondi sono maggiormente citati si farà ricorso alle seguenti abbreviazioni:

AstCD = Archivio storico della Camera dei deputati, Roma

AS = Archivio di Stato

ASB = Archivio di Stato di Brescia, *Carte Zanardelli*

BAB = Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, Bologna, *Carte Minghetti*

BBV = Biblioteca Civica Bertoliana, Vicenza, *Carte Lampertico* (Materiali e corrispondenze relative all'attività svolta al Senato, non inventariati)

BNF = Biblioteca Nazionale Centrale, Firenze

BNN = Biblioteca Nazionale Vittorio Emanuele III, Napoli

MCRR = Museo Centrale del Risorgimento, Roma

C. = *Carte*

Per un quadro sintetico delle fonti e della bibliografia fino ai tardi anni '80 ci sia consentito il rinvio al nostro contributo dedicato a *Historiography, Sources and Methods for the Study of Electoral Laws in Italy*, in S. NOIRET (a cura di), *Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries / Stratégies politiques et réformes électorales: aux origines des modes de scrutin en Europe aux XIXe et XXe siècles*, Baden-Baden 1990, pp. 297-334. Fondamentale per la storia della legislazione elettorale e delle elezioni in Italia è P. L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, Bologna

nominale, e nella realtà della lotta politica nel solo periodo compreso fra il 1878 ed il 1891. Successivamente a dominare il dibattito in materia elettorale sarebbero stati, da una parte, ancora come già in tempi precedenti, il suffragio, e dall'altra, la (ri-)definizione dello stesso principio della rappresentanza, ad esempio con la discussione intorno alla rappresentanza degli interessi, nella quale s'incontrarono tanto l'istanza di contenimento della spinta della democratizzazione quanto la ricerca di una risposta adeguata, in sede istituzionale, a nuove evoluzioni della società: di questo argomento parlerà Pier Luigi Ballini².

I. Il quadro di riferimento italiano ed europeo della questione dello scrutinio nella seconda metà dell'800

Nel secolo XIX lo scrutinio uninominale a due turni, cioè con ballottaggio, costituiva davvero, come largamente si è portati a ritenere, la 'norma' in Italia? Nel biennio rivoluzionario del 1848/9 la situazione fu, in realtà, tanto in Italia che in gran parte dell'Europa continentale, quanto mai variegata ed aperta!

Se i deputati alla *Paulskirche*, cioè alla Costituente della Germania, vennero eletti, sia pur con modalità assai diversificate nei singoli stati tedeschi, in collegi uninominali, la Francia rivoluzionaria, invece, adottò lo scrutinio di lista su base dipartimentale, abbandonando proprio quel sistema, cioè il collegio uninominale con ballottaggio, che il Regno di Sardegna, con la legge elettorale del 17 marzo 1848, prese a modello! Ma nella stessa penisola, con il Regno di Sardegna contrastano, nel '48, altri Stati quali il Regno di Napoli, che applicò il sistema maggioritario nei suoi collegi organizzati sulla base dei distretti e che furono, di conseguenza, quasi tutti, salvo tre, plurinominali, oppure la Repubblica Veneta che

1988; sulle principali leggi elettorali dell'epoca e la relativa bibliografia si v. ora AA.VV., *Le grandi leggi elettorali italiane 1848-1993*, Roma 1994; per la problematica dei sistemi elettorali ci sia ancora permesso il rimando alla nostra relazione dedicata a *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*, Roma 1992, pp. 251-346. A questi lavori preparatori, come ad una ricerca più ampia, in corso di preparazione, sulle riforme elettorali in Italia fra il 1876 ed il 1891 si rinvia per una bibliografia più vasta, limitandoci in questa sede alle indicazioni strettamente necessarie per la documentazione di dati e citazioni.

2) Si rinvia al contributo di P.L. BALLINI, *Rappresentanza degli interessi, voto plurimo, suffragio universale: da Rudini a Luzzatti (1896-1911)*, nello stesso volume.

adottò, con la legge del 24 dicembre 1848, lo scrutinio di lista. Il nesso, suggerito in certo qual modo già da talune di queste date, ma tutt'altro che univocamente, fra collegio uninominale e liberalismo, da una parte, e fra scrutinio di lista e tendenza democratica, dall'altra, emerge netto, però, nel caso della Toscana che, dal collegio uninominale della legge del 3 marzo 1848, emanata all'esordio della fase liberale moderata, sarebbe passata nel periodo guerrazziano allo scrutinio di lista sulla base dei compartimenti³.

Aperta era dunque la scelta fra il collegio uninominale e lo scrutinio di lista: ma la questione si collocava, a metà del secolo, pur sempre in una dimensione maggioritaria: inequivocabilmente maggioritaria, anzi! È solo in ragione di questo dato di fondo che si rendeva possibile la coesistenza, peraltro non rara, di collegi uninominali e collegi plurinominali nella stessa legge elettorale e soprattutto retti con lo stesso meccanismo: se nel Regno di Napoli essa poteva, per motivi quantitativi (tre collegi uninominali su complessivi 53), apparire ancora un'eccezione, siffatta coesistenza di collegi uninominali e plurinominali emerge con tutta evidenza come conforme alla logica del sistema in casi come quelli del Regno Unito (ove al tradizionale collegio a due deputati si affiancavano altri a uno, a tre, a quattro) oppure del Belgio, cioè con sistemi maggioritari rispettivamente a uno oppure a due turni. Infatti in questi paesi la diversità fra collegi uni- e collegi plurinominali era circoscritta alla questione del numero di deputati da assegnare ad una circoscrizione: non fu questione di sistema!

Occorre a questo punto richiamare alla memoria la procedura elettorale. Come veniva infatti votata la lista? Contrariamente alle procedure cui siamo abituati oggi, l'elettore non aveva a sua disposizione delle schede ufficiali che presentassero distinte ed in alternativa le liste di partito concorrenti, bensì egli doveva compilare da sè la lista al momento del voto (al massimo gli era permesso, come in Francia nel '48, di farla scrivere da un altro, se era analfabeta, per disposizione di legge, oppure, per prassi, di utilizzare, in ragione del cospicuo numero degli eleggendi, una scheda preparata in precedenza⁴). Peraltro la dizione delle leggi elettorali del tempo è univoca: «ciascun elettore» – recita la legge napoletana del 29 febbraio 1848 – «scriverà sul suo polizzino tanti nomi di

3) Per un quadro d'insieme delle leggi elettorali del '48/49 italiano si v. BALLINI, *Le elezioni cit.*, pp. 353-358.

4) Cfr. R. HUARD, *Le suffrage universel en France (1848-1946)*, Paris 1991, p. 37.

eleggibili per quanto è il numero dei deputati che debbono eleggersi nel distretto»⁵.

Perciò occorre nettamente separare la questione scrutinio di lista vs. scrutinio/collegio uninominale dalla scelta fra scrutinio maggioritario oppure (non tanto il sistema proporzionale, quanto) quella che allora si chiamava comunemente la rappresentanza delle minoranze; i vari meccanismi proporzionalistici⁶ che si andavano elaborando non costituivano, infatti, che delle mere varianti, e non fra le più diffusamente praticate, della rappresentanza delle minoranze. Per buona parte della seconda metà del secolo XIX scrutinio di lista, scrutinio maggioritario, collegio uninominale e rappresentanza delle minoranze costituivano quattro elementi del sistema elettorale la cui combinazione, varia e cangevole, rimaneva ancora tutta da stabilire, prima che nel secolo nostro si coagulassero quelle combinazioni che oggi ci sono familiari. Considerando poi il fatto che la lista rigida oppure bloccata (che allora si chiamava *libera*) costituiva in quei tempi una rarissima eccezione mentre premegevano, fra i modelli proporzionalistici, inizialmente quelli ideati da John Stuart Mill e da Thomas Hare, salta agli occhi l'esigenza di separare, ancora una volta staccandoci dalle impostazioni novecentesche, pure il proporzionalismo dalla tematica del governo di partito.

Se in Europa il quadro dei sistemi elettorali, che precedentemente era stato dominato nella realtà istituzionale (malgrado i lontani antecedenti del proporzionalismo in sede teorica) senza alcuna seria alternativa dal principio maggioritario, comincia a diventare più vario negli anni '60, in Italia la tematica della rappresentanza delle minoranze, e specificatamente di quella proporzionale, penetra intorno al 1870, almeno in sede di dibattito, specialmente con la recezione dei modelli elaborati dall'Hare e dell'opera di Ernest Naville. È soprattutto verso la figura e la battaglia del ginevrino Naville (il quale vantava una conoscenza non superficiale dell'Italia fin dal suo soggiorno del 1839-40, durante il quale aveva pure stabilito primi rapporti con esponenti di punta del movimento politico e culturale moderato toscano⁷) che si sarebbe orien-

5) Art. 31, cit. in BALLINI, *Le elezioni* cit., p. 357.

6) Per la modellistica coeva e l'adozione dei vari meccanismi nel periodo qui considerato rimane tuttora utile E. CAHN, *Das Verhältniswahlssystem in den modernen Kulturstaaten. Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung*, Berlin 1909.

7) Cfr. H. NAVILLE, *Ernest Naville. Sa vie et sa pensée*, T. 1, Genève-Paris 1913, pp. 87-108.

tata l'attenzione dei futuri proporzionalisti italiani, a cominciare dal contatto stabilito, almeno fin dal 1868, da Ubaldino Peruzzi, dando vita ad una lunga presenza ideale del ginevrino nel sodalizio formatosi intorno al salotto di Emilia Peruzzi⁸. Sono noti nelle grandi linee la formazione, i componenti, gli obbiettivi di questo primo movimento proporzionalistico italiano, culminato nel 1872 nella costituzione dell'*Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale*, come pure la sua prioritaria finalità difensiva contro il temutissimo dominio del 'numero', cioè la prospettiva della democrazia di massa⁹. Non abbastanza, forse, si è riflettuto sull'attrazione che parecchi fra questi primi proporzionalisti liberali moderati italiani potevano sentire proprio per il Naville, uomo di minoranza nella Ginevra radicale e calvinista, non meno per l'affinità di sensibilità religiosa che per la parallela battaglia liberalconservatrice contro il radicalismo¹⁰.

Nella presente relazione non pretenderemo di esaurire la tematica in tutta la sua vastità; infatti focalizzata, anziché sull'elaborazione dei modelli teoretici oppure sulla dottrina giuridica, decisamente sul piano della realtà politica, la relazione non sarà che un primo tentativo di ricostruire il posto e la funzione che la scelta dei sistemi elettorali aveva nella lotta politica nel periodo compreso fra l'avvento della *Sinistra* al potere, nel 1876, e l'effimero ritorno della *Destra*, nel 1891.

Ed è proprio in questa prospettiva che va subito sottolineato il primo dato, cioè la scarsa incidenza che, malgrado l'alto livello intellettuale della sua opera di diffusione del dibattito europeo in Italia e il gran prestigio di molti fra i suoi aderenti, da Marco Minghetti attraverso Terenzio Mamiani fino al nostro, allora giovane, Luigi Luzzatti, il movimento proporzionalistico italiano ebbe nei primi anni '70 sulla realtà politica del paese, l'influenza pressoché nulla che esso esercitò sul piano parlamentare, per non parlare della legislazione in materia elettorale di quegli anni. Infatti, prima della *Rivoluzione parlamentare* gli unici tentativi mirati a cambia-

8) Ne testimonia, più delle sue due lettere indirizzate ad Ubaldino Peruzzi, l'ampia corrispondenza con Emilia Peruzzi, fra il 1871 ed il 1897, conservate rispettivamente in BNF, C. *Ubaldino Peruzzi*, cass. XXXIX, ins. 23 e C. *Emilia Peruzzi*, cass. 123, ins. 11-13.

9) Cfr. M.S. PIRETTI, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, Bologna 1990.

10) Cfr. NAVILLE, *Ernest Naville*, oltre al già cit. T. 1, il T. 2, Genève-Paris 1917; ivi anche pp. 59-86 sulla battaglia per la riforma elettorale.

re il sistema elettorale – tentativi, questi, rimasti peraltro privi di qualsiasi seguito concreto – furono indipendenti dall'*Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale* ed, anzi, ne precedettero la nascita. Si tratta, da una parte, della proposta di legge elettorale che collegava l'estensione del suffragio a tutti i maggiorenni maschi alfabetizzati con uno scrutinio su base provinciale, presentata dal repubblicano Giuseppe Ricciardi, figura di spicco nel mondo politico e soprattutto culturale (si pensi all'Anticoncilio da lui promosso!) dell'*Estrema sinistra*, però spesso isolata a Montecitorio, la quale proposta venne però ritirata dallo stesso suo autore, vista la pessima accoglienza incontrata¹¹; e dall'altra, dell'iniziativa (dai connotati alquanto misteriosi) lanciata nel 1870 da Ruggiero Bonghi che preconizzava pure un radicale allargamento del suffragio, fino al suffragio universale maschile, bilanciato da due innovazioni, cioè l'elezione a più gradi e, in caso di adozione dello scrutinio di lista su base provinciale, la rappresentanza delle minoranze realizzata con qualche meccanismo di voto limitato, affinché venisse «data alla minorità d'un terzo o di due quinti degli elettori il modo di combinare i loro voti in maniera di poter eleggere un rappresentante»¹².

La scarsa incidenza del movimento proporzionalistico italiano era dovuta anzitutto all'estrema complicatezza dei modelli proposti. Lo stesso Brunialti ammise già all'inizio del 1872, in via confidenziale in una lettera ad Ubaldino Peruzzi, di vedersi «costretto a condividere le idee loro sulla poca efficacia dei mezzi da [lui] proposti dove specialmente si a[vesse] riguardo alla condizione degli elettori italiani»¹³. Poi sopravvennero gli impegni governativi per alcuni dei suoi massimi esponenti, in particolare lo stesso Minghetti, diventato Presidente del Consiglio nel 1873, a distoglierli da un maggiore impegno nel movimento. Le copie del bollettino dell'*Associazione* giacevano, per la parte eccedente la generosa distribuzione sotto forma di omaggi ai parlamentari, ammuffendo nel magazzino¹⁴.

11) Si rinvia alla scheda in *Fonti documentarie sulla legislazione elettorale 1848-1882*, a cura di V. FRANCO, A. LANCONCELLI, M.A. QUESADA, Roma 1991 (Quaderni dell'Archivio storico, 1), pp. 36-37.

12) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura X, II sessione, *Discussioni*, tornata dell'11 giugno 1870, p. 2280; cfr. *Fonti* cit., pp. 42-43.

13) BNF, C. Peruzzi, cass. IX, ins. 51, n. 2, lettera del 2 gennaio 1872.

14) Per i dati si v. PIRETTI, *La giustizia dei numeri* cit., p. 24, n. 16. Evidentemente la valutazione che diamo di quei dati si discosta da quella implicita dell'autrice.

Occorre mettere in guardia, trattando di quel primo proporzionalismo italiano, da inveterate tentazioni di sopravvalutazione, suscitate da una prospettiva che, partendo dalla scelta di fondo del 1946, cioè il binomio della Costituzione materiale imperniata sul partito di massa burocratizzato ed ideologicizzato e sulla proporzionale quale suo strumento congruo, tenda, risalendo attraverso la legge elettorale del 1919, a proiettare una visione storicamente sfocata verso il secolo XIX.

Negli anni dei quali stiamo discorrendo i meccanismi di rappresentanza proporzionale costituirono oggetto in Italia, ma anche nella massima parte d'Europa, di esame teorico-tecnico e, al massimo, di riflessione più largamente politica; niente di più. Pertanto, il tema della R.P. sarebbe diventato politico soltanto quando dall'accademia fosse assunto ad uno fra i vari strumenti istituzionali a difesa di una forza d'opposizione che si sentisse vitalmente minacciata dalla prospettiva di uno stabile dominio della maggioranza esistente, cioè concretamente nell'Italia dopo la *Rivoluzione parlamentare*, a difesa della *Destra* sconfitta contro la *Sinistra* egemone: di conseguenza, la R.P. sarebbe rimasta sostituibile, una mera pedina sulla scacchiera. Questo argomento, molto specifico e caldeggiato da un ristretto numero di esperti, va dunque ricollocato nel contesto generale della strategia di democratizzazione preconizzata dalla *Sinistra* dopo la *Rivoluzione parlamentare*: allargamento della base del nuovo Stato tramite una decisa estensione del suffragio, collegata alla scolarizzazione, in una prospettiva, sostenuta dagli esponenti più avanzati del partito, di graduale realizzazione del suffragio universale; moralizzazione e politicizzazione della vita pubblica tramite lo scrutinio di lista, da una parte, e nuovo sistema di incompatibilità ed ineleggibilità, dall'altra; deciso incremento dell'autogoverno locale.

II. Scelte di modelli di scrutinio, strategie istituzionali e tattiche di partito nella genesi della legge del 1882

Lo scrutinio di lista non si riscontra ancora nel progetto di legge di riforma elettorale presentato dal Ministro dell'Interno Nicotera nel 1877, bensì solo, e per la prima volta, nel disegno elaborato dal suo successore Crispi, nel 1878, ma non giunto alla presentazione.

È vero che fin dall'agosto 1876 il Brunialti s'era detto fiducio-

so «che la causa della giustizia elettorale, nell'ordine delle cose umane, in Italia dovrebbe essere vinta», per influenza specie del Peruzzi e del Ricasoli, mentre «il Ministero non [avrebbe] esit[ato]» e l'*Estrema sinistra* e «molti di Destra» sarebbero stati, secondo il suo pronostico, favorevoli alla rappresentanza delle minoranze¹⁵. Infatti, nella Commissione Reale istituita nel maggio 1876, della tematica dello scrutinio si discusse su iniziativa del deputato Maurigi, della *Sinistra* (il quale – particolare, questo, indizio ulteriore della dimensione europea del dibattito italiano in materia elettorale – prendeva in considerazione pure i collegi c.d. «tricornuti», di recente adozione nel Regno Unito)¹⁶ e fuori da questo consenso il Ricciardi riproponeva lo scrutinio di lista su base provinciale; la discussione anticipava temi degli anni 1878-91. In realtà, però, nullo fu allora il peso attribuibile alla tesi della rappresentanza delle minoranze; tanto meno era stato compreso nella Commissione Reale il Genala (nè ve ne sarebbe stato d'altronde motivo istituzionale per chiamarlo!), il quale scrisse, con un distacco forse un po' sforzato, al Ricciardi: «Veramente non mi sono commosso del non essere stato chiamato a fare parte della Commissione [...] non avendo io nessun rapporto di amicizia o conoscenza col Ministro dell'Interno [...]»¹⁷. Ma già in quel consesso emersero, sia pure con tratti ancora appena abbozzati, alcuni argomenti di rilievo non passeggero in materia di sistema di scrutinio: soffermiamoci appena sulla preoccupazione, enunciata da Clemente Corte, secondo cui «il sistema di scrutinio di lista» avrebbe reso «sempre più potente lo spirito del regionalismo», mentre il sistema uninominale aveva «il vantaggio di lasciare spiccare le varie gradazioni politiche». Proprio su questo nesso fra la potenzialità di rappresentanza delle forze politiche e l'esigenza di rafforzare i fattori unificatori del giovane Stato italiano insistette Cesare Correnti, mettendo in guardia, con evidente riferimento alle elezioni politiche del 1874 che avevano visto l'affermazione trionfale della *Sinistra* come opposizione meridionale, dal probabile effetto centrifuga che lo scrutinio di lista avrebbe potuto esercitare sul sistema politico italiano:

15) BNF, *C. Ubaldino Peruzzi*, cass. IX, ins. 51, n. 8, lettera di A. Brunialti ad U. Peruzzi, del 2 agosto [1876].

16) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIII, *Documenti*, n. 148, pp. 3, 27-29.

17) Lettera del 4 maggio 1876, in BNN, Ms. XVI A 52/9.

«Fa considerare l'effetto probabile delle elezioni che seguirebbe col sistema dello scrutinio di lista, portando lo sguardo sopra una carta delle elezioni da lui presentata. Il quale effetto sarebbe che, coll'agglomeramento dei voti, e col localizzarsi della lotta elettorale, riuscirebbero eletti, nel mezzogiorno, deputati di un medesimo colore, e, nell'Italia media, e settentrionale, prevarrebbero quelli del colore opposto, ciò che apparisce pericoloso».

Divisa sull'argomento, la Commissione Reale preferì accantonare la questione dello scrutinio¹⁸.

Quando, dunque, e con quale obbiettivo, fu introdotta la materia dello scrutinio nella riforma elettorale¹⁹?

Non già, come vedemmo, nel contesto del primo progetto di riforma elettorale della «*Sinistra* al governo», giacchè il ministro Nicotera aveva lasciato intoccata la materia dello scrutinio: sarebbe stato invece il progetto elaborato da Francesco Crispi, ministro dell'Interno nel secondo gabinetto Depretis, a prevedere la sostituzione dello scrutinio di lista al vigente sistema dello scrutinio uninominale. Benché la caduta del ministero nel marzo 1878 ne avesse impedito la presentazione, questo progetto avrebbe rivestito, come vedremo attraverso le complesse vicende della genesi della legge elettorale del 1882, un'importanza fondamentale per tutta la questione del sistema di scrutinio elettorale nella riforma elettorale della *Sinistra*.

Il progetto Crispi prevede infatti l'adozione dello scrutinio di lista a base provinciale; ed il cambiamento del sistema di scrutinio era considerato non già una modifica di carattere tecnico, bensì una riforma sostanziale che «merita[va] la più grande attenzione del Parlamento, imperoché con essa s'intende[va] dare al voto una significazione ed un risultato che vieppiù collim[assero] cogli interessi collettivi della nazione», come sottolineava la relazione, rimasta inedita²⁰, redatta dallo stesso Crispi e dal segretario generale Della Rocca. Conviene, visti l'importanza del progetto Crispi ed il suo ruolo nella storia della legislazione elettorale italiana, soffermarsi attentamente su questa relazione che sintetizzava infatti

18) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIII, *Documenti*, n. 148, pp. 28-29.

19) Per una rapida informazione sui vari progetti che fanno parte della genesi della riforma del 1882 si rinvia al prospetto in BALLINI, *Le elezioni* cit., Tab. A1, in *Appendice*, pp. 232-242 e ULLRICH, *Historiography* cit., pp. 312-317.

20) Relazione ms., senza firma, (ma con indicazione dei due autori CRISPI e DELLA ROCCA, di altra mano) conservata in ASB, b. 795, fasc. *Legge elettorale*.

l'argomentazione classica e centrale fatta valere in favore dello scrutinio di lista da parte liberale (di sinistra) e democratica, a cominciare dal postulato del *deputato nazionale*, contrapposto al deputato espressione di una ristretta dimensione localistica:

«Se si desidera che l'eletto sia il rappresentante della Nazione, e non si rimpicciolisca nella singola località da cui viene, ragione vorrebbe che esso fosse prescelto dalla maggioranza degli elettori della intiera nazione.

Non potendo ciò avvenire per difficoltà evidentemente insuperabile ne segue che la votazione debba avvicinarsi per quanto possibile alla idea nazionale».

La relazione, prendendo atto della impossibilità pratica del collegio unico nazionale, adotta come suo sostituto possibile lo scrutinio di lista! Leggiamo ancora la relazione nella sua critica del collegio uninominale:

«Lo scrutinio uninominale od individuale, che è in vigore, si discosta molto dal vero concetto della rappresentanza nazionale, e se ne sono sperimentati non pochi inconvenienti. Difatti con tale sistema, il rappresentante della nazione, spesso anche non volendolo, si è limitato nella piccola cerchia di un rappresentante al Consiglio Provinciale. Non di rado e non difficilmente, la scelta del Deputato con cotesti collegi frazionali, è stata determinata non da idee o da principi d'interesse generale, sebbene da riguardi o da prevalenze personali, da simpatie o da antipatie, da certe dittature di famiglie o di persone.

Inoltre la ingerenza del Governo contro cui si è tanto reclamato, a ragione o a torto, collo scrutinio uninominale potrebbe facilmente avverarsi, non essendo malagevole influire sopra un ristretto numero di elettori, mentre collo scrutinio di lista in una zona abbastanza estesa e sopra un numero considerevole di elettori non potrebbe assolutamente spiegarsi, ovvero incontrerebbe grandissime difficoltà. E siccome non basta essere ma bisogna anche parere, l'allontanamento di codesto sospetto d'ingerenza, fondato od infondato che esso sia, conferirebbe grandemente alla maggiore autorità ed influenza del Parlamento Nazionale. Aggiungasi che collo scrutinio uninominale il rappresentante della Nazione, non può [*sic!*] davvero sentire in sé forza sufficiente, quando è onorato dal suffragio di qualche centinaio di voti, che talvolta possono sembrare effetto di deferenze personali[,] di raccomandazioni, di sollecitazioni, e non di saldo convincimento circa i principi professati dall'eletto e sul merito eminente dello stesso mentre invece collo scrutinio di lista egli vien confortato e reso autorevole da più migliaia di voti».

Nella contrapposizione fra l'auspicato *deputato nazionale*, dai

connotati più politici e risultato di un meccanismo di selezione superiore, ed il deputato del campanile, esposto alle pressioni locali come a quelle del Governo, la relazione inserisce qui un ulteriore motivo, allora assai sentito: quello dell'insoddisfazione per la ridotta base numerica dell'elezione del deputato, considerata un fattore lesivo della sua legittimità. La deplorazione della «notevole sproporzione» fra i singoli collegi uninominali e della «notevole disparità di voti e di posizione» fra gli eletti, fra chi aveva vinto «con un migliaio o poco più di voti» e chi «con poco più di un centinaio», argomentata sulla base della statistica ufficiale delle ultime elezioni politiche, veniva semplicemente a completare il ragionamento dei propugnatori della riforma. Essa doveva – nel loro pensiero – garantire il raggiungimento del «but de tout gouvernement représentatif», cioè quello di «représenter l'opinion de la nation». Scartando peraltro un'alternativa da alcuni caldeggiata come soluzione di compromesso, cioè una circoscrizione basata sul circondario, in quanto, trattandosi d'una mera «unione di due o tre collegi, i quali fan parte del circondario», essa avrebbe cumulato i difetti dei due sistemi, si sosteneva, per queste ed altre ragioni, con vigore lo scrutinio di lista a base provinciale «secondo le idee fisse» – commentava il Brunialti, assai più che solo testimone ed analista, uno dei personaggi-chiave della storia della legislazione elettorale italiana – «che il Crispi sostenne anche poi alla Camera»²¹.

La relazione, che poggiava nella sua argomentazione molto sulle recenti discussioni in materia elettorale dell'*Assemblée nationale* francese, cercava pure di rispondere ad alcune delle principali critiche che venivano comunemente mosse allo scrutinio di lista, definendole «gravi ma non perentorie», a cominciare dalla mancanza di quei «rapporti e relazioni fra gli elettori e l'eletto» che invece gli avversari consideravano garantiti dal collegio uninominale, per giungere, passando per una pretesa prevalenza schiacciante delle «grandi città e [de]i grandi agglomeramenti» «sui piccoli centri», sulla campagna, per lambire infine il tema, delicato e di grande importanza, del rapporto fra sistema di scrutinio e struttura del sistema politico, specificamente fra scrutinio e partito politico: alla critica secondo cui, con lo scrutinio di lista, «i Comitati dei grandi centri» avrebbero «dett[ato] la legge», replicava cautamente, scansando il nucleo della problematica e tanto più evitando quella af-

21) A. BRUNIALTI, *Elezioni politiche*, in *Il Digesto Italiano*, X, Milano-Roma-Napoli 1895-1898, p. 277.

fermazione del nesso necessario fra l'adozione dello scrutinio di lista e l'indispensabile sorgere di un sistema di partiti funzionante che sarebbe presto diventata classica, soprattutto nelle file della *Sinistra storica*, limitandosi a dire:

«L'opera dei Comitati parecchie volte è un vantaggio, perchè agevola gli elettori nel formarsi un giusto criterio delle candidature. Ma cote-sta opera può essere invadente, e riuscir dannosa tanto nello scrutinio un-nominale, quanto nello scrutinio di lista».

Infine, la valenza decisamente maggioritaria dello scrutinio proposto era scontata per gli autori della relazione: di fronte al rilievo critico secondo cui «i candidati della minoranza» sarebbero «scompar[s]i del tutto di fronte ad una compatta votazione», la relazione ammise francamente:

«[...] egli è vero che vigendo lo scrutinio di lista sopra una larga circoscrizione potrà più facilmente avvenire che una nota di candidati trionfando sull'altra siano chiuse le porte alla minoranza, ma codesto inconveniente potrebbe avverarsi come si è avverato anche collo scrutinio un-nominale».

Con possibilismo, forse non alieno da prudente senso tattico, la relazione non escludeva nemmeno, per «ovviare» «a tale possibile danno», l'ipotesi del ricorso alla «rappresentanza proporzionale della minoranza», definita (ed accantonata) come «argomento di forti studi, di pregiate pubblicazioni e di non lontana soluzione»²².

Imperniata sui due capisaldi di un deciso allargamento del suffragio, da attuarsi facendo leva sul criterio della capacità, legando il voto alla scolarizzazione (si ricordi la legge Coppino del 1877!²³), e dello scrutinio di lista, la riforma elettorale costituiva ormai un obiettivo programmatico centrale della «*Sinistra* al governo» o perlomeno delle sue correnti avanzate. Caduto il secondo ministero Depretis, il nuovo Presidente del Consiglio Cairoli l'avrebbe dichiarata «un impegno d'onore», confermando pure la scelta dello scrutinio di lista, reiterando sinteticamente gli argomenti tradizionali in suo favore: «per impedire una eccessiva prevalenza degli in-

22) Si veda n. 20.

23) Cfr. G. TALAMO, *Istruzione obbligatoria ed estensione del suffragio*, in *Stato e Società dal 1876 al 1882. Atti del XLIX Congresso di storia del Risorgimento Italiano (Viterbo, 30 settembre - 5 ottobre 1978)*, Roma 1980, pp. 57-101.

teressi locali su quelli generali, per rendere sempre più difficili le corruzioni e le frodi elettorali, per rialzare la lotta e darle un carattere politico»²⁴. Il progetto elaborato dal Crispi venne ripreso e sistematicamente rielaborato dal suo successore a Palazzo Braschi, cioè Giuseppe Zanardelli, che fin dall'assunzione del dicastero nel marzo 1878 «rivolse principalmente le sue cure alla riforma elettorale»²⁵. Per quanto riguarda il sistema elettorale, mantenne lo scrutinio di lista, introducendo però rispetto al progetto Crispi una modifica sostanziale: anzitutto per motivi pratici (visto che le province più grandi avrebbero eletto fino a diciannove deputati, con gravi problemi tecnici e pericoli per la «libertà» e la «sincerità del suffragio»), volle limitate le circoscrizioni ad un massimo di cinque deputati (rifacendosi anche in questo ad un precedente della recente storia parlamentare francese), mantenendo cioè intatte le province con un numero compreso fra due e cinque seggi e suddividendo quelle più vaste in più circoscrizioni plurinominali. Evitando in tal modo gli svantaggi di circoscrizioni troppo vaste nelle quali la conoscenza dei candidati da parte degli elettori ed il rapporto fra deputato e collegio sarebbero diventati invece difficili, se non impossibili²⁶, come annotava lo Zanardelli:

«La circoscrizione proposta se è abbastanza larga per porre termine agli inconvenienti del collegio uninominale, non lo è abbastanza per eliminarne i vantaggi»²⁷.

Vi era, ai suoi occhi, un ulteriore vantaggio di questa circoscrizione: essa garantiva, senza che ci fosse bisogno di ricorrere ad uno dei vari meccanismi di rappresentanza delle minoranze come la rappresentanza proporzionale, verso cui guardava con profondo scetticismo²⁸,

24) Discorso tenuto a Pavia il 15 ottobre 1878, in L. LUCCHINI (a cura di), *La politica italiana dal 1848 al 1897. Programmi di governo*, Roma 1897, II, pp. 120-142 (le citazioni alle pp. 133-134).

25) Come testimoniò uno dei suoi principali collaboratori nella preparazione del progetto del 1878 e in genere in materia elettorale (BRUNIALTI, *Elezioni politiche* cit., p. 277).

26) Lo Zanardelli espose il contenuto del suo progetto di riforma nel discorso tenuto il 3 novembre 1878 ad Iseo (LUCCHINI, *La politica italiana* cit., II, pp. 142-176; specie pp. 162-170). Ampia documentazione del progetto in ASB, b. 795.

27) Appunto autografo di G. ZANARDELLI, intitolato *Rappresentanza proporzionale*, s.d. [ma presumibilmente del 1878], *ibid.*

28) Nello stesso appunto testè citato si legge infatti: «Ammetto essere utile e giusto necessario che nelle Ass.[emblem] tutti i partiti, come tutti gli interessi legittimi, abbia-

la sopravvivenza della minoranza:

«anche il compenso da collegio a collegio affinché non siano soffocate le minoranze, col metodo da me proposto, può, come ora, facilmente aver luogo, anche se lo scrutinio di lista non traesse seco in ciascun collegio transazioni del pari compensatrici»²⁹.

Il progetto di riforma elettorale non potè essere presentato, com'è noto, per la caduta del governo Cairoli-Zanardelli; tuttavia, sarebbe rimasto la base anche dei futuri progetti e, nelle grandi linee, della stessa riforma del 1882. Tornato al governo, il Depretis, infatti, lo riprese nella sostanza, mantenendo invariata in particolare la parte che riguardava lo scrutinio di lista e le circoscrizioni, e lo presentò il 17 marzo 1879. Il carattere spiccatamente maggioritario del sistema di scrutinio risulta evidente dal disposto dell'art. 63 che recita: «L'elettore [...] scrive sulla scheda consegnatagli tanti nomi quanti sono i deputati da eleggersi nel Collegio»³⁰. Per l'elezione era previsto, per il primo turno, un doppio *quorum*, cioè la maggioranza assoluta dei voti validi ed un numero uguale ad almeno un quarto degli aventi diritto al voto, altrimenti si procedeva al ballottaggio³¹; l'elezione a due turni (la cui presenza in un sistema di scrutinio di lista sorprenderà qualche lettore odierno!) avrebbe prevedibilmente giuocato contro la minoranza, praticamente soprattutto la *Destra*, permettendo nel ballottaggio la riaggregazione delle forze inizialmente scisse della maggioranza.

Anche se il progetto di legge venne poco meno che stravolto dalla Commissione che, oltre a controbilanciare il forte allargamento del suffragio per via del criterio capacitario con un deciso abbassamento del censo, ripristinò il collegio uninominale, il De-

no la parola ed il voto. Ma il voler far sorgere questa rappresentanza proporzionale dall'organizzazione della votazione è problema che merita serio studio, e che sarà risolto allorchè lo reclamerà più vivamente la pubbl.[ica] opinione, la quale finora non si è pronunciata su questo tema che con isolate seppure autorevoli manifestaz.[ioni], ed allorchè tra l'empirismo dei primi metodi e le formole ingegnose dei perfezionamenti posteriori si escogiterà un sistema semplice, facile nella pratica e che soddisfi per la bontà dei risultati» (*ibid.*).

29) Discorso del 3 novembre 1878 (LUCCHINI, *La politica italiana* cit., II, p. 170).

30) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIII, *Documenti*, n. 190; per l'art. 63 v. p. 49. La relazione del Depretis reiterò pure l'argomentazione dello Zanardelli, secondo cui la scelta di «collegi di non vasta estensione», in luogo dello «scrutinio per provincia», avrebbe salvaguardato in misura sufficiente le minoranze (p. 17).

31) Artt. 72-74 (*ibid.*, pp. 50-51).

pretis non esitò a ripresentare il progetto originale nella nuova sessione, nel febbraio 1880; e dopo le elezioni anticipate del 1880 ritornò alla carica, presentandone una versione-stralcio il cui esame la nuova Commissione, sotto l'influenza determinante dello Zarnardelli, non esitò ad allargare a tutta la materia elettorale per approdare, percorrendo un *iter* irto di aspre difficoltà e drammatici conflitti, dopo due anni alla riforma del 1882, introducendo, per quanto riguarda lo scrutinio di lista, però, una significativa modifica, cioè l'adozione, sia pur in misura assai circoscritta, del voto limitato.

Sul finire del decennio le argomentazioni dei due schieramenti, quello favorevole allo scrutinio di lista e quello fedele al collegio uninominale, si erano coagulate ciascuna in una posizione consolidata, articolata quasi in un *corpus* complesso quanto stabile, che non sarebbe sostanzialmente mutato fino alla fine del secolo.

Se volgiamo lo sguardo ai sostenitori dello scrutinio di lista, beninteso maggioritario, in Italia, non dobbiamo sottovalutare l'incidenza della discussione avvenuta in Francia nel 1875, che aveva visto i *républicains* schierati per la lista ed i monarchici difensori del collegio uninominale: siffatta contrapposizione rafforzava notevolmente l'inclinazione già molto diffusa nella *Sinistra* ad identificare nello scrutinio di lista lo scrutinio «liberale»; la lotta per la riforma elettorale che successivamente il Gambetta avrebbe ingaggiato in Francia sarebbe stata percepita, in larga parte della *Sinistra* italiana, come ulteriore autorevole conferma di questa impostazione.

L'argomentazione in favore dello scrutinio di lista era incentrata sui seguenti quattro punti:

- i) il «deputato nazionale»: questo ragionamento si fondava in linea di principio sul concetto della *repraesentatio in toto* anteposta alla *repraesentatio singulariter* (e in questo contesto teorico si collocava la preoccupazione per la base numerica dell'elezione); a livello pratico si contrapponeva al deputato «del campanile»; infine, la circoscrizione più vasta avrebbe comportato una selezione migliore del personale politico;
 - ii) lo scrutinio di lista avrebbe contribuito alla «sincerità delle elezioni», rendendo più difficili i brogli elettorali, sottraendo i candidati alle pressioni degli interessi e delle clientele locali e togliendo spazio all'ingerenza del Governo;
 - iii) avrebbe pure costituito un argine contro l'influenza dei grandi proprietari conservatori e del clero;
- ed infine

iv) questo sistema di scrutinio avrebbe fatto nascere i partiti politici, ben organizzati sulla base di programmi distinti, possibilmente secondo quello che solitamente si riteneva essere il modello bipolare britannico. Anzi, per molti, a cominciare dallo stesso Crispi, l'adozione di questo sistema elettorale era la *conditio sine qua non* perchè anche in Italia emergesse un siffatto sistema di partiti, da tanti invocato.

- Opposto il ragionamento dei fautori del collegio uninominale:
- i) questo consentirebbe il necessario rapporto diretto fra deputati ed elettori, che specialmente in grandi circoscrizioni provinciali sarebbe reso impossibile, e perciò proprio una selezione migliore;
 - ii) lo scrutinio di lista comporterebbe quella che essi chiamavano la «dittatura dei comitati» e dunque la prevalenza soffocante dell'organizzazione di partito sul singolo parlamentare;
 - iii) esso schiaccerebbe le minoranze (per il suo meccanismo maggioritario lucidamente percepito); ed infine
 - iv) darebbe la prevalenza alle città sulle campagne (e qui, com'è ovvio, si tocca direttamente la questione della base sociale e degli interessi strategici delle forze politiche).

Questa fu la posizione che, fra l'avvio della riforma elettorale col progetto Nicotera nel 1877 e la fine del decennio, sostenne, con sostanziale compattezza, in sede parlamentare e fuori, la *Destra*, anche se l'*Associazione Costituzionale centrale*, aprendo fra le associazioni aderenti un dibattito generale vastissimo intorno alla riforma elettorale nel 1877, aveva sollecitato pure la discussione sui sistemi elettorali³²; nè importava la precedente attività di parecchi fra i suoi più autorevoli esponenti nel movimento proporzionalista. L'impegno uninominalista della *Destra* all'opposizione non fu soltanto attaccamento ad un modello cui era storicamente legata fin dalla costruzione dello Stato liberale sabauda dopo il '48, per quanto fosse ancora sensibile l'incidenza di questo retaggio, nè solo risultato di indagine teorica oppure posizione ideologica: si trattava anzitutto della stessa sopravvivenza della *Destra*. Alla luce già delle elezioni del 1874, per non parlare di quelle disastrose del 1876,

32) Circolare del 18 agosto 1877, con un questionario, in Fondazione Sella, Biella, Archivio, C. *Quintino Sella, Carteggio*, fasc. *Associazione Costituzionale Centrale*.

dalle quali era uscita con meno di un centinaio di eletti, fra cui solo quattro nel Sud continentale e cinque nelle Isole, non occorre alla *Destra* alcuna scienza statistica per immaginare gli effetti devastanti cumulati di un forte allargamento del suffragio che, per via della capacità, favoriva i ceti popolari urbani reputati di tendenza radicale e da un sistema di scrutinio spiccatamente maggioritario. Tutto era preferibile – calcolava lo stesso Visconti Venosta, ponderando nel tardo '79 i rischi di un connubio Sella-Nicotera, per nulla gradito, rispetto ad un «nuovo Ministero di sinistra», quale che ne fosse stato il capo – ad uno sbocco verso uno scenario, quale sarebbe appunto risultato da un'eventuale ricomposizione della *Sinistra*, caratterizzato (oltre che da un «conflitto col Senato da cui anche questa forza conservatrice dello Stato» sarebbe «usc[ita] rotta e annichilita») da «una legge elettorale radicale con tutte le conseguenze sue sull'avvenire del paese» e dalle prossime «elezioni generali fatte contro di noi e con grande probabilità di uscirne sconfitti»³³!

Ma proprio dalla sproporzione delle forze nella Camera eletta dopo l'avvento della *Sinistra*, fra le straripanti forze ministeriali e la decimata presenza dell'*opposizione costituzionale*, un rapporto cioè quasi di quattro ad uno inizialmente, sorge spontanea la questione del perchè la riforma elettorale, qual era stata impostata da Crispi e Zanardelli, non sia stata rapidamente adottata.

Un primo spiraglio si apre, esaminando più da vicino l'operato della Commissione della Camera nel 1879, cui si è già accennato. Anche se rimangono aperti parecchi interrogativi, primo fra i quali quello relativo al ruolo effettivamente svolto dal suo presidente Benedetto Brin, si può comunque sintetizzare la dinamica che portò al ripristino del collegio uninominale da parte della Commissione rilevando la convergenza di tre fattori distinti: il primo fu la resistenza della *Destra* allo scrutinio di lista per il motivo già detto, le cui ragioni il Chimirri espone con grande efficacia e franchezza, sostenendo non soltanto la necessità di «difendere la società» da quella che considerava una «tendenza della democrazia attuale», cioè «di costituire la tirannia delle maggioranze», ma mettendo esplicitamente in evidenza il danno che lo scrutinio di lista avrebbe recato alla sua parte politica, oltre a spaccare il paese in due:

«Col collegio un.[inominale] è stato possibile a 120 deputati dell'op-

33) BAB, cart. 153, Visconti Venosta a Minghetti, 20 novembre 1879.

posizione di entrare nella Camera. Con lo scrut.[inio di lista] si avranno delle divisioni di partiti seguenti: dal Nord verranno dell'opposizione, dal Sud della maggioranza»³⁴.

Il secondo fattore, invece, fu costituito dalla profonda e crescente disparità di vedute in materia di scrutinio che si era andata formando, in contrasto con la sostanziale compattezza della *Destra*, in seno alla *Sinistra*, allo schieramento governativo (si ricordino le perplessità espresse da Cesare Correnti fin dal 1876!³⁵) e nell'apparato statale: invano lo stesso Depretis aveva cercato, nella sua relazione al progetto di legge del marzo 1879, di fugare «il timore che lo scrutinio di lista po[tesse] giovare e dar forza ai partiti che si agita[va]no fuori dell'orbita costituzionale»³⁶. Nel 1878-79 troppe erano state le manifestazioni di paura che lo scrutinio di lista sarebbe servito soprattutto a quella che era ancora l'opposizione anti-sistema di gran lunga più temibile, per numero e capacità organizzativa, cioè quella clericale, perchè non trovasse eco, convergendo con altre opposizioni di vario carattere, nelle file della *Sinistra*, prima negli *Uffici* e poi nella Commissione. Il terzo fattore, infine, fu costituito dall'azione degli innovatori in materia di sistema elettorale, fra cui è da ricordare anzitutto il Genala che presentò nel suo *Ufficio* (non avrebbe fatto parte della Commissione!) un progetto di rappresentanza delle minoranze mediante il voto unico in collegi plurimi (da due a cinque)³⁷. Il principio dello scrutinio di lista venne bocciato di stretta misura, con tre contro quattro voti, nella Commissione, in fin dei conti per la spaccatura fra i commissari della *Sinistra*³⁸. Le prospettive s'erano fatte, almeno per il momento, buie per lo scrutinio di lista, come pure per i punti qualificanti in senso capacitaro dell'allargamento del suffragio, tanto da indurre lo stesso Zanardelli, scoraggiato e sdegnato, alla seguente riflessione, per l'eventualità di un prossimo esame del progetto di riforma elettorale nell'Aula all'inizio del 1880:

34) AstCD, *DPLIC*, vol. 278, n. 190, seduta del 17 giugno 1879.

35) Si vedano pp. 82-83.

36) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIII, *Documenti*, n. 190, p. 18.

37) AstCD, *Uffici*, legisl. XIII, Uff. VI, seduta del 10 maggio 1879 e allegato. Cfr. anche il suo scritto: *Metodo per applicare la rappresentanza proporzionale in Italia: emendamenti al progetto di legge elettorale proposti*, Firenze 1879.

38) Si veda n. 34.

«E se viene la legge elettorale converrà andarvi [*scil.*: a Roma] per quel po' di paternità che vi posso avere e difendere all'uopo quest'altro trovato: ma andarvi sfiduciato colla persuasione che non vale discutere come non valse negli ufficii, colla probabilità quindi di perdervi rancio e sapone: [*parola illeggibile*] il progetto manipolato dalla Commissione, nella quale 8 membri, su 9, erano della così detta Sinistra»³⁹.

La battuta d'arresto subita dalla riforma elettorale zanardelliana per l'operato della Commissione s'inserì nel più generale contesto politico dell'incerta condotta generale del terzo ministero Depretis (dicembre 1878 - luglio 1879) e del secondo ministero Cairoli (luglio-novembre 1879), che sarebbe poi sboccata nella linea più conservatrice del ministero Cairoli-Depretis (novembre 1879 - maggio 1881), contro la quale una parte della *Sinistra storica*, con a capo lo stesso Zanardelli e Francesco Crispi, ma anche con la partecipazione del Nicotera, reagì con la formazione della *Sinistra dissidente* nelle elezioni del maggio 1880, denunciando che «le tradizioni del nostro partito» fossero «spezzate»; tuttavia – particolare indicativo, questo, delle persistenti divergenze in materia di riforma elettorale anche nel detto schieramento – il suo manifesto elettorale non trattò della riforma elettorale⁴⁰.

Tuttavia il voltafaccia verificatosi nella Commissione nel 1879 non aveva posto la *Destra* al riparo dal pericolo: non fu che una singola battaglia vinta nel corso di una lunga campagna dall'esito ancora incerto e dalle prospettive preoccupanti. Intanto lo stesso Depretis aveva riproposto il disegno di legge di riforma elettorale nel febbraio 1880⁴¹ e nella campagna elettorale del maggio 1880, mentre, per l'*Opposizione costituzionale*, il Sella aveva ribadito la posizione del partito contraria allo scrutinio di lista, in quanto facile terreno della demagogia, lo Zanardelli, dal canto suo, aveva reiterato con forza la richiesta di abolire il collegio uninominale, riproponendo tutto il suo programma in materia elettorale⁴².

Ripresentata la riforma elettorale in una versione stralcio, l'indomani delle elezioni, dal Depretis, che peraltro definì l'introdu-

39) Lettera a Francesco Cocco Ortu, del 29 gennaio 1880, in AS CAGLIARI, C. Cocco Ortu, pl. *Corrispondenza con Zanardelli*.

40) *Manifesto dell'Opposizione di Sinistra*, del 3 maggio 1880, in LUCCHINI, *La politica italiana* cit., II, pp. 201-202.

41) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIII, III sessione, *Documenti*, n. 47.

42) LUCCHINI, *La politica italiana* cit., II, pp. 213, 226-229.

zione dello scrutinio di lista «parte essenzialissima della riforma elettorale»⁴³, il pericolo si delineava più minaccioso che mai per la *Destra* che questa proposta di riforma – che il Minghetti definì «la plus détestable qu'on puisse imaginer»⁴⁴ – giungesse finalmente in porto e nella configurazione voluta dalle frazioni più avanzate della *Sinistra*, con un governo ch'egli temeva venisse «entraîné par la démagogie» ed in una Camera ove, sì, «la Droite» aveva «gagné beaucoup de terrain», ma restava pur sempre «minorité», mentre, per contraccolpo, anzi, la *Sinistra* era stata, a suo avviso, proprio per l'«effet de notre force augmentée à la Chambre» spinta «un peu plus [...] vers l'extrême gauche»⁴⁵. La procedura adottata dalla Camera dei deputati, cioè l'elezione diretta della Commissione nell'Aula, e la composizione di questa Commissione presieduta da P.S. Mancini, nella quale spiccavano il Crispi e lo Zanardelli di fronte ai maggiori esponenti dell'opposizione della *Destra*, traducevano una decisa volontà favorevole alla riforma. L'importanza-chiave del sistema di scrutinio da adottarsi è messa in evidenza dall'iniziativa coronata di successo del Crispi, perchè venisse «data la precedenza nella trattazione alla proposta dello scrutinio di lista», facendo esplicitamente dipendere dalla scelta del sistema di scrutinio la misura dell'allargamento del suffragio. Nell'intensa ed appassionata discussione condotta nella Commissione nel giugno 1880 (che non possiamo in questa sede trattare analiticamente) ritroviamo le ben note posizioni di fondo in favore dello scrutinio di lista e del collegio uninominale, ma suscitano pure crescente attenzione i più svariati modelli nuovi di rappresentanza delle minoranze, di voto limitato, di rappresentanza proporzionale (termine, quest'ultimo, inteso spesso in modo assai vario ed approssimativo!), in particolare la proposta del voto unico in collegi plurinomiali elaborata da Francesco Genala. Per quanto riguarda gli schieramenti, l'opposizione della *Destra* rimaneva abbastanza compatta, se prescindiamo dal distacco di Domenico Berti, preannunciato fin dal 1879

43) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIV, *Documenti*, n. 38 (la citazione a p. 3).

44) Lettera ad Émile de Laveleye, del 2 luglio 1880, in M. DUMOULIN, *La correspondance entre Émile de Laveleye et Marco Minghetti (1877-1886)* (Bibliothèque de l'Institut Historique Belge de Rome, XXX), Bruxelles-Rome 1979, pp. 42-43. Si tenga comunque presente che il giudizio si riferisce all'insieme della riforma elettorale politica e della materia elettorale compresa nella riforma della legge amministrativa comunale e provinciale, con un accento messo sulla riforma del suffragio.

45) *Ibid.*

proprio per il dissenso sulla questione del sistema di scrutinio, da lui ritenuta essenziale per il futuro del sistema politico dell'Italia liberale⁴⁶. Diverso invece era il quadro offerto dai commissari appartenenti al variegato campo della *Sinistra*: dalle posizioni classiche dei convinti propugnatori dello scrutinio di lista maggioritario si andava fino alla difesa dell'operato della Commissione del 1879 ad opera del suo presidente Benedetto Brin; e se il principio dello scrutinio di lista venne approvato con otto contro cinque voti, divergenze sostanziali emergevano sul meccanismo di voto e soprattutto sull'estensione della circoscrizione, fra lo scrutinio a base provinciale – caldeggiato dal Crispi ed anche dal Nicotera, ma temuto ad esempio dal Correnti come «grave pericolo», perchè suscettibile di dar nascita ad «una specie di camera federale» – e circoscrizioni piccole, con non più di cinque deputati (che sarebbe stato il modello adottato a maggioranza). In questa situazione, caratterizzata da notevole fluidità ed incertezza soprattutto in materia di voto limitato ed altri meccanismi di rappresentanza delle minoranze, i commissari della *Destra*, con in testa lo stesso Minghetti, poterono condurre una tenace e sapiente battaglia di retroguardia: battuti sul principio della scelta fra collegio uninominale e scrutinio di lista e risultata senza sbocco una sortita (compiuta forse solo a scopo diversivo) del Minghetti in favore del collegio unico nazionale, con quoziente e due voti al massimo che ogni elettore avrebbe potuto dare (questa proposta, avversata dal Berti perchè «il collegio unico» gli parve «la dottrina del plebiscito applicato alle elezioni politiche», venne denunciata, non infondatamente, dal Lacava come «un sistema uninominale larvato»), essi concentravano tutti i loro sforzi contro la minaccia dello scrutinio di lista maggioritario puro ed a larga base territoriale. Nè potevano andare disgiunti nella strategia difensiva scelta dalla *Destra* dello scrutinio ed allargamento del suffragio: «ammesso lo scrutinio di lista e l'allargamento del suffragio», disse il marchese di Rudinì, «la rappresentanza della minoranza diventa un temperamento necessario». La linea di ripiegamento, già fatta intravedere fin dalle prime sedute, cioè di accettare lo scrutinio di lista purchè corretto da un qualche meccanismo di sostanziale rappresentanza delle minoranze, prefe-

46) Si veda il nostro *Ragione di stato e ragione di partito. Il «grande partito liberale» dall'Unità alla prima guerra mondiale*, in G. QUAGLIARIELLO (a cura di), *Il partito politico nella Belle Époque. Il dibattito sulla forma-partito in Italia tra '800 e '900*, Milano 1990, p. 149.

ribilmente il meccanismo proporzionalistico propugnato dal Genala oppure il voto limitato, poteva ora sostenersi con buone prospettive di successo, viste le divergenze ed incertezze esistenti fra i commissari della maggioranza⁴⁷. Fin dagli esordi della Commissione la *Destra* aveva adottato, in seguito ad una «riunione preliminare di alcuni fra i membri della Commissione», in un'«adunanza del partito», per tutta la materia della riforma elettorale, suffragio e scrutinio, un'elaborata strategia difensiva del partito, articolata in una complessa serie di posizioni e di successive linee di ripiegamento. Ne stralciamo la parte relativa al sistema di scrutinio:

«Il partito dovrebbe difendere [*sic!*] il collegio uninominale con riserva di accettare lo scrutinio di lista per quei comuni che hanno più collegi come le grandi città

votare contro lo scrutinio di lista per provincia o per gruppi di 7 o 6, o anche di 5, 4, 3 secondo la proposta del ministero.

In caso che ~~questo~~ [*cancell.*] passasse lo scrutinio di lista difendere il principio della rappresentanza delle minoranze, e cercare di applicarlo il più largamente possibile; combattendo il ballottaggio»⁴⁸.

Fra chi, nella *Sinistra*, rimaneva fedele al vecchio modello dello scrutinio di lista maggioritario puro a base provinciale e chi favoriva circoscrizioni piccole, fra chi voleva la rappresentanza delle minoranze, magari col modello Genala, e chi come il Coppino temeva che meccanismi del genere favorissero le opposizioni anti-sistema, lo Zanardelli, riluttante perchè tuttora profondamente scettico nei riguardi dei vari sistemi di rappresentanza delle minoranze e preoccupato di non annullare lo sforzo verso la creazione di larghi partiti nella prospettiva della governabilità tramite collegi non troppo piccoli, dovette acconciarsi a proporre, d'accordo col Lacava, il voto limitato nei collegi a cinque ed a quattro deputati, benchè ritenesse «soverchia la concessione di 81 collegi alla minoranza»: fu questo, almeno provvisoriamente, il compromesso rag-

47) AstCD, *DPLIC*, vol. 303, sedute dall'8 al 24 giugno 1880 (i verbali riprodotti ora anche in *Fonti documentarie* cit., pp. 102-134). Le divergenze in seno alla *Sinistra* avrebbero convinto il Mancini e lo Zanardelli, secondo una testimonianza successiva di quest'ultimo (v. n. 56), di non ritenere opportuno fare dello scrutinio di lista «questione di Gabinetto».

48) BAB, cass. 99, appunto autografo, s. f., del Minghetti, intitolato *Ricordo per Quintino Sella*, s.d.

giunto in sede di Commissione⁴⁹, ma con la riserva, espressa, forse, da tutte le parti, di rimetterlo in questione in altra sede ed in congiuntura più favorevole.

Il filo conduttore della linea seguita dalla *Destra* in materia di scrutinio – che va sempre considerata nel suo nesso con quella del suffragio, anche se in questa sede occorre mettere a fuoco solo il primo argomento! – emerge chiarissimo: la fedeltà in linea di principio al collegio uninominale e, per il caso che questi si rivelasse indifendibile, la ricerca di ogni soluzione alternativa che mettesse il partito al riparo dalla minaccia di quel rullo compressore che avrebbe costituito lo scrutinio di lista maggioritario puro a larga base territoriale; i vari meccanismi di rappresentanza delle minoranze, possibilmente vicini al criterio proporzionale, erano considerati quali surrogati funzionali del collegio uninominale. Emerge chiarissimo, prima dagli interventi dei suoi membri in sede di Commissione e poi esplicito nei due appunti manoscritti stesi dallo stesso Minghetti, palesatosi ormai il vero stratega, lungimirante nella strategia e duttile nella scelta degli strumenti, della *Destra* in materia di riforma elettorale: quello già citato, contestuale agli inizi dei lavori della Commissione, ed un secondo che, finita la prima fase di questi lavori, delineava la tattica da seguire al passaggio nell'Aula e che, riguardo allo scrutinio, recitava:

«Scrutinio di lista – Opino che debba accettarsi limitatamente a quei comuni che comprendono più collegi come le grandi città, e non oltre – qualora passasse il progetto della Commissione col voto delle minoranze, opino che si debba votare contro il ballottaggio»⁵⁰.

La controversia sull'ammissibilità del ballottaggio nelle circoscrizioni plurinominali previste nel nuovo sistema di scrutinio di lista non verteva su un particolare tecnico di scarso rilievo, bensì su una disposizione che avrebbe potuto avere un'incidenza sostanziale – come ben sapeva il Minghetti, ma come aveva ammesso pure lo stesso Zanardelli⁵¹ – sull'effettiva portata del voto limitato e sulle *chan-*

49) AstCD, *DPLIC*, vol. 403, sedute dal 22 al 24 giugno 1880 (e *Fonti documentarie* cit., pp. 129-134).

50) BAB, cass. 99, appunto autografo, s.f., del Minghetti, s.d. [databile nella seconda metà del 1880].

51) Lo Zanardelli riconobbe in Commissione «che mantenendo per l'elezione la doppia maggioranza e il ballottaggio, il beneficio [sarebbe] diventa[to] illusorio» (AstCD, *DPLIC*, vol. 403, seduta del 23 giugno 1880 e *Fonti documentarie* cit., p. 132).

ces delle minoranze in genere, su quelle della *Destra* in particolare.

Da questi appunti emergono netti i collegamenti fra scelte di principio, modelli ed equivalenze funzionali dei vari meccanismi, fra «ragione di stato e ragione di partito»⁵², perseguiti dalla *Destra* nei riguardi della riforma elettorale.

Quanta incidenza abbia esercitato la riforma elettorale, e non solo la questione dell'allargamento del suffragio, bensì pure quella del sistema dello scrutinio, su tutta la vita politico-parlamentare fino alle elezioni del 1882, è facile desumere da una rivisitazione anche sommaria delle principali tappe della storia parlamentare del periodo! Nella lunga crisi della primavera del 1881, pur originata dalla cocente vicenda tunisina, al *dossier* della riforma elettorale competeva nondimeno un'importanza primaria, anche e non ultimo per l'impostazione data alle consultazioni dalla Corona, per quanto, nella definizione del mandato conferito al Depretis per la formazione di un nuovo ministero, il Re non avesse posto, diversamente dalla materia del suffragio, «quistione di gabinetto sullo scrutinio di lista»⁵³. Fallito il nuovo tentativo del Depretis, che – come avrebbe detto il Re al Farini – aveva raggiunto «l'accordo» «su tutto, ma non sulle idee (*sic!*), specialmente riguardo alla riforma elettorale, ed ai portafogli»⁵⁴, le vicende della mancata costituzione di un ministero Sella, detto di «conciliazione» e cioè con l'apporto del *Centro* e di parti della *Sinistra*, nel maggio 1881, pongono la questione del sistema di scrutinio in primo piano quale causa decisiva del fallimento di quel tentativo. Narrò allora lo stesso Sella:

«[...] l'accordo non si potè stabilire per la legge elettorale. Le trattative procedevano soddisfacentemente per ciò che riguarda la estensione del suffragio [...]. Ma fu inutile continuare i tentativi d'accordo, perchè sulla questione dello scrutinio di lista, mentre si acconciavano gli uni non solo a non combattere la questione di principio, ma ad applicarlo ai casi in cui più Collegi attuali sono compresi in un Comune solo, e ad esaminare se lo si potesse introdurre in piccole Provincie, credevano altri di non poter consentire in alcuna restrizione all'applicazione dello scrutinio di lista in tutto il regno»⁵⁵.

52) Cfr. il nostro *Ragione di stato* cit.

53) MCRR, b. 329, pl. 13, resoconto autografo di Domenico FARINI, *Crisi del 7 Aprile 1881 e del 14 Maggio 1881*, specie l'appunto relativo al 12 aprile.

54) *Ibid.*, appunto relativo al 15 aprile.

55) Nella sua *Lettera all'Associazione Costituzionale di Torino*, del 31 maggio 1881, in LUCCHINI, *La politica italiana* cit., II, p. 242. Sul tentativo del Sella cfr. R. BALZANI,

In siffatta drammatica situazione, vincendo una forte intima riluttanza (perchè «come confidava al Marcora» gli veniva «di gravissimo peso e rincrescimento l'essere nel Ministero»), Giuseppe Zanardelli accettò di far parte del nuovo gabinetto Depretis: e ciò sia per considerazioni di politica generale, per scongiurare il pericolo d'involuzione sempre più accentuata della politica italiana ch'egli aveva denunciata da tempo, temendo infatti che dal suo eventuale «rifiuto» «sarebbero seguiti [sic!] tali combinazioni da costituire la jattura definitiva del partito liberale per un'intera generazione», sia per guidare in porto la riforma elettorale, sempre in pericolo, la quale costituiva per lui una priorità assoluta; infatti, avrebbe «preferito certo d'andare al Ministero dell'Interno», mentre alla Giustizia,

«finchè non è passata la legge elettorale, di quest'ultima, che è l'obiettivo del nostro partito, converrà m'occupi più che non delle cose di questo Dicastero»⁵⁶.

Com'è noto, fortissime furono le resistenze congiunte, opposte all'introduzione dello scrutinio di lista dalla *Destra*, da settori della *Sinistra* e dei *Centri*, da fautori del collegio uninominale per principio o per considerazioni tattiche, di partito o di difesa del sistema, da sostenitori di nuovi meccanismi di rappresentanza delle minoranze, da chi paventava la dinamica travolgente maggioritaria dello scrutinio di lista nella sua originale versione e da chi sempli-

La crisi di governo del 1881, in *Quintino Sella tra politica e cultura. 1827-1884. Atti del Convegno Nazionale di Studi, Torino - Palazzo Carignano, 24-25-26 Ottobre 1984*, a cura di C. VERNIZZI, Torino 1986, pp. 135-154; diversamente dal giudizio dell'autore («Formalmente, la nuova maggioranza si era infranta sullo scoglio dello scrutinio di lista [...], ma le vere cause erano altre» - p. 148 -), l'importanza del dissidio sul sistema di scrutinio risulta confermata anche da quanto riferisce il Farini di un colloquio avuto col Lacava sulle trattative per la formazione del governo e sul fallimento (MCR, b. 329, pl. 13, *Farini*, annotazione cit., appunto relativo al 19 maggio).

56) MUSEO DEL RISORGIMENTO, MILANO, *Archivio Marcora*, cart. 19, pl. 55, Zanardelli a Marcora, 4 giugno [1881]. La lettera contiene altri punti di notevole interesse per la nostra problematica: «Quanto alla questione dello scrutinio di lista non si è pensato di rinviarlo alla prossima legislatura nè alla prossima sessione. Quello di cui Mancini ed io, fin da quando eravamo in Commissione semplici membri, non eravamo persuasi era che se ne dovesse fare questione di Gabinetto, perchè io anzi questo parere implicitamente lo espressi già fin dal mio discorso d'Iseo, sebbene quel discorso sia stato il primo in cui si propugnò lo scrutinio di lista. Vieni dunque e lo sosterremo calorosamente insieme».

cemente temeva per la sua rielezione. Degli schieramenti in favore e contro il Brunialti dette infatti questa sintetica valutazione:

«Tra gli uni come tra gli altri vi erano uomini animati da una fede purissima e da un profondo convincimento, e v'erano in maggior numero di quelli che si domandavano se col collegio ampio avrebbero avuto più o meno influenza, maggiore o minor sicurezza di tornare alla Camera, e la risposta avrebbe dettato il loro voto»⁵⁷.

Giucocoforza fu dunque, per il Depretis, consentire, affinché potesse progredire nel suo insieme il *dossier* della riforma elettorale, lo sganciamento della questione del sistema di scrutinio da quella dell'allargamento del suffragio; cosa, questa, che avvenne con l'adozione dell'odg Ercole, il 22 giugno 1881, sottoscritto fra l'altro da Sidney Sonnino e Ferdinando Martini, che aveva chiesto lo stralcio dei due articoli riguardanti lo scrutinio di lista dal disegno di legge ed il loro esame separato in quanto avrebbero dovuto far «oggetto di speciale disegno di legge»⁵⁸. Se da quell'abile nocchiere qual era riconosciuto Agostino Depretis, «il carico fu diviso su due navi, ed a questo modo potè riuscire in porto», come scrisse ancora il Brunialti⁵⁹, l'espedito, seppure riuscì allo scopo, si prestava, per la costellazione artificiosa e contraddittoria di lavori parlamentari da proseguire su una falsariga, quella del collegio uninominale, suscettibile di essere presto abbandonata, ad accresciuta critica, articolata specialmente fra i senatori. Approvato in quel modo il disegno di legge di riforma elettorale nell'Aula di Montecitorio, fu possibile, grazie all'operoso concorso prestato in sede di Commissione da Michele Coppino, succeduto allo Zanardelli nella funzione di relatore, di presentare un nuovo disegno di legge per l'introduzione dello scrutinio di lista⁶⁰. Giunta in Aula alla fine del gennaio 1882, la proposta per lo scrutinio di lista scatenò uno degli scontri più drammatici e più intricati della storia parlamentare di quell'epoca: non fu soltanto l'urto fra i sostenitori dei contrastanti modelli dello scrutinio di lista maggioritario puro, ancor a base territoriale controversa, del collegio uninominale e della rap-

57) BRUNIALTI, *Elezioni politiche* cit., p. 277.

58) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIV, *Discussioni*, 2ª tornata del 22 giugno 1881, p. 6402.

59) BRUNIALTI, *Elezioni politiche* cit., p. 277.

60) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIV, *Atti Stampati*, n. 38 B.

presentanza delle minoranze in tutta la vastissima gamma delle sue varianti, dal voto cumulativo attraverso modelli di rappresentanza proporzionale al voto limitato semplice al voto negativo, nè solo la reiterazione del contrasto fra *Destra* e *Sinistra*, bensì un complesso intreccio fra ingegneria istituzionale, tattica di partito in materia elettorale e strategia parlamentare a lungo termine, che sarebbe sfociato in un vero e proprio *showdown* fra il Crispi, affiancato dalla maggior parte degli esponenti meridionali della *Sinistra storica*, da una parte, ed il Presidente del Consiglio Depretis, dall'altra, con il Guardasigilli Zanardelli in una posizione alquanto delicata.

Che cosa era successo? Nella Commissione, presieduta – dopo la formazione del nuovo ministero Depretis, nel quale erano entrati a far parte tanto il Mancini quanto appunto lo Zanardelli – dal Correnti e nella quale era subentrato fra altri anche l'instancabile proporzionalista Genala (che aveva, in quella tappa criticissima dell'*iter* della riforma elettorale che fu il giugno 1881, contrassegnata dal voto dell'odg Ercole, presentato un odg, co-firmato da deputati di diversi settori, che «invita[va] il Ministero a rendere nel disegno di legge sul procedimento elettivo più efficace il metodo della rappresentanza proporzionale»⁶¹), si era deciso, ancora nel giugno 1881, ad estendere il voto limitato anche ai collegi a tre deputati: questa scelta non riguardava un piccolo particolare tecnico, bensì avrebbe comportato, se recepito nell'Aula, il trionfo quasi totale della causa della rappresentanza delle minoranze, col meccanismo appunto del voto limitato, perchè esso sarebbe stato applicato, anzichè in 81 collegi, come previsto dal compromesso Lacava-Zanardelli del giugno 1880, in ben 132 dei 135 collegi, lasciando fuori soltanto i tre collegi a due deputati.

Le aporie sorte per la questione del sistema di scrutinio potevano perfino, sul finire del 1881, allontanare le prospettive più fosche per la *Destra*, sempre minacciata dalla combinazione di un allargamento del suffragio secondo criteri ad essa sgraditi, uno scrutinio di lista maggioritario, e la gestione delle prossime elezioni in mano ad un governo avverso. «Che ti pare del caos attuale? Sarei molto imbarazzato per la legge elettorale se fortunatamente lo scrutinio di lista non ci permettesse di attendere i probabili avvenimenti», confessava a metà novembre 1881 il senatore Francesco Brioschi a Luigi Guglielmo Cambray Digny per abbozzare un di-

61) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIV, *Discussioni*, 2ª tornata del 22 giugno 1881, p. 6434.

segno che collegasse la strategia perseguita dal Minghetti in materia elettorale con la ricerca di un compromesso col Depretis⁶². Il pericolo era palese:

«È troppo evidente che il Depretis vuole avere in mano una legge elettorale e che il partito radicale col Zanardelli lo aiuta e sono pronti a sacrificare le idee manifestate da essi sullo squittinio di lista per rimanere al potere al momento delle nuove elezioni. Il nostro compito era chiaro, visto lo sfacelo dei partiti, il caos che regna alla Camera, esporre tutti gli ostacoli per una pronta discussione della legge elettorale; ed il fatto del progetto di legge pel Collegio plurinomiale già iscritto all'ordine del giorno della Camera non [...] [*parola illeggibile*] per giungere a quel fine. Io non credo ancora la partita completamente perduta se gli amici si scuotono e giungono qui in tempo».

Malgrado la situazione paradossale creata in seguito al voto dell'odg Ercole, per cui il Senato – come acutamente denunciava il Brioschi – aveva «davanti a sé una legge elettorale monca», mentre «un'altra parte importantissima sta[va] davanti l'altro ramo del Parlamento», per cui le «funzioni» dei senatori erano «quindi ridotte a quelle di componenti una Accademia, e per di più [gli] si d[oveva] chiudere la bocca se [avessero] vo[luto] parlare di squittinio di lista»⁶³, l'opposizione frontale, ponendo la pregiudiziale, era fallita, anche se sul contenuto, specie del suffragio, le resistenze senatoriali avrebbero lasciato qualche sostanziale traccia sulla riforma.

Nell'Aula di Montecitorio, una volta votato un emendamento presentato dal Tajani che esprimeva la fiducia al governo, da una parte, ed accolto, dall'altra, con 286 voti favorevoli, dei vari settori della *Sinistra*, compresa buona parte dell'*Estrema sinistra*, contro 133 voti contrari provenienti dalla *Destra*, schierata compatta, da una parte dei *Centri* e da una pattuglia non piccola di deputati della *Sinistra* e dell'*Estrema*, con una sola astensione, il principio dello scrutinio di lista⁶⁴, si assistette ad una vera e propria levata di scudi di buona parte, soprattutto meridionale, della *Sinistra stori-*

62) BNF, *C. Cambray Digny*, cass. 9, ins. 82, lettera del 15 novembre 1881.

63) MUSEO DEL RISORGIMENTO, FIRENZE, doc. 948/7, Francesco Brioschi a L.G. Cambray Digny, 27 novembre [1881]. In questo senso risulta illuminante anche la discussione in merito che ebbe luogo il 7 luglio 1881 nel I Ufficio del Senato (ARCHIVIO STORICO DEL SENATO, ROMA, Serie *Uffici*, *Processi verbali delle sedute*, I).

64) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIV, *Discussioni*, tornata del 4 febbraio 1882, pp. 8816-8820.

ca, capeggiata dal Crispi che tentò pure di rilanciare, sia pure in forma ridotta, il collegio a base provinciale (con circoscrizioni fino ad otto deputati), e dal Nicotera. Questa levata di scudi era diretta sì contro quella soluzione adottata dalla Commissione, ma non solo, bensì contro la rappresentanza delle minoranze in genere, con un odg che aveva per primo firmatario ancora il Tajani e che, respingendo «il voto limitato» in quanto «snatur[ava] il risultato legittimo delle elezioni», mirava allo scrutinio di lista maggioritario puro. Fu l'urto aperto con la maggioranza della Commissione, non solo, ma anche col Governo che, pur non accettando l'estensione del voto limitato ai collegi a tre deputati, continuava a sostenere in quei giorni, in sede di Commissione⁶⁵, il compromesso raggiunto nel giugno 1880, cioè il voto limitato nelle provincie a quattro e cinque deputati, con la conseguente spaccatura della *Sinistra*. Invano il Guardasigilli Zanardelli aveva messo in guardia da questo pericolo, anche se il Governo non poneva la fiducia su questa questione, e più ancora dai rischi che dal formarsi di una maggioranza di ricambio sul voto limitato sarebbero derivati per la sorte dello stesso scrutinio di lista, in quanto

«in buona parte composta di avversari dello scrutinio di lista», «essa non sarebbe [stata] atta a portare in porto la legge. [...]

Perchè, ove molti fautori dello scrutinio di lista lo respingessero quando fosse accompagnato dal voto limitato, si avrebbe contrario e il voto loro e il voto di quelli che hanno votato pel collegio uninominale».

Cionondimeno il 9 febbraio la *Sinistra* si spaccò: gran parte dei deputati meridionali della *Sinistra* e la massima parte dei radicali (che avevano pure chiesto, come dall'altra parte i più decisi sostenitori della rappresentanza delle minoranze, dal Genala al Sonnino al Fortunato, l'appello nominale) votarono l'odg Tajani, che raccolse 139 voti, gli altri seguirono il Depretis e lo Zanardelli e vinsero, grazie all'appoggio determinante della *Destra* e dei *Centri*, raccogliendo complessivamente 216 voti⁶⁶. La reazione del Crispi fu immediata, prima sulle colonne de *La Riforma*, poi a Montecitorio. Narra il Genala:

«Allora il Crispi, Tajani e Nicotera si agitarono; fecero un comitato,

65) AstCD, *DPLIC*, vol. 304, n. 38, sedute del 6 e 9 febbraio 1882.

66) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIV, *Discussioni*, tornate dal 30 gennaio al 9 febbraio 1882; la citazione dello Zanardelli: 2ª tornata dell'8 febbraio 1882, p. 8939; l'odg Tajani e il voto: tornata del 9 febbraio 1882, pp. 8969-8971.

andarono dal Depretis minacciando di votare contro la legge, strepitando che egli voleva cambiar la base del partito ecc. - e riuscirono a farlo recedere di un passo. Veramente Depretis e Zanardelli titubarono per un paio di giorni, ma poi cedettero»⁶⁷.

Già il 10 in Commissione, il Presidente ed il Guardasigilli modificarono in modo significativo la posizione finora sostenuta, pronunciandosi per la restrizione del voto limitato ai soli collegi a cinque deputati (il che coincideva esattamente con la posizione-limite affermata con tenacia il giorno precedente dal Nicotera e dal Tajani), il cui numero sarebbe stato compreso fra 33 e 38 complessivamente. In poche ore il quadro era stato completamente ribaltato⁶⁸ e la quasi totale realizzazione della rappresentanza delle minoranze, affermata nella Commissione otto mesi prima, contesa in questi termini, ma comunque salda in una applicazione più circoscritta, cioè negli 81 collegi a quattro e cinque deputati, era stata di colpo ridotta ad un mero residuo! La pressione di Crispi e Nicotera aumentava, con minacce di votare contro il Ministero e la legge; e questa posizione, ormai accettata o subita dal Governo, venne accolta, sia pure con uno scarto di maggioranza abbastanza stretto, dalla Camera nelle votazioni del 13 e 14 febbraio 1882.

Di cosa si tratta? Soltanto di una questione «tecnica» della legge sullo scrutinio? Allora non si comprenderebbero le reazioni così violente, i commenti così acri del Genala, ma anche del *Corriere della Sera*, che biasimava la «viltà» del Depretis davanti alla «camarilla» della *Sinistra* meridionale, oppure il rammarico della *Rassegna* per «questo umiliarsi del Ministero e della Camera dinanzi ai rappresentanti della Sinistra storica, la più piena di rancori e di incomposte ambizioni»⁶⁹.

Non fu soltanto un amaro insuccesso per i sostenitori della causa della rappresentanza delle minoranze, quali il Genala ed i suoi amici, che videro travolta anche quella che era stata la loro posizione minima rispetto alle loro idee proporzionalistiche⁷⁰, cioè un

67) BBV, lettera del 24 febbraio 1882 a Fedele Lampertico (*Appendice*, pp. 124-125).

68) AstCD, *DPLIC*, vol. 304, n. 38, seduta del 10 febbraio 1882.

69) Per gli echi di stampa cfr. G. CIAMPI, *Scrutinio di lista e rappresentanza delle minoranze: il dibattito politico nel 1882*, «Critica storica», XXVIII/2 (1991), pp. 306-307.

70) È questo l'aspetto su cui è focalizzato l'ottimo saggio, indispensabile per tutta questa vicenda, della CIAMPI (*Scrutinio di lista* cit.); inoltre tratta l'argomento pure, con parziale consultazione delle *C. Lampertico*, il recente lavoro di M. S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari 1995, pp. 101-104.

sistema di voto limitato largamente applicato; nè esaurirebbero la complessità dello scontro il rilievo dato già dai contemporanei alla dimensione geografica del voto del 9 febbraio che, più che il costume politico (il Genala voleva intravedere nel favore deciso dei meridionali per lo scrutinio di lista maggioritario puro «l'ordinamento camorristico applicato alle elezioni»⁷¹) rifletteva le diverse prospettive elettorali della *Sinistra* al Sud e al Nord, dove invece essa aveva da fronteggiare una forte *Destra*⁷², oppure la tematica della governabilità che sarebbe stata messa in forse dalla frammentazione delle forze politiche oppure da una paventata sovra-rappresentazione delle minoranze. A queste preoccupazioni lo Zanardelli, che per il suo passaggio dall'iniziale posizione improntata ad uno scrutinio di lista decisamente maggioritario al compromesso del voto limitato nei collegi a quattro e cinque deputati raggiunto in sede di Commissione nel giugno 1880, si trovava in una situazione piuttosto delicata, aveva opposto:

«[...] non abbiamo accettato la rappresentanza rigorosamente proporzionale, siccome quella che farebbe venire alla Camera i piccoli partiti, i gruppi, le chiesuole, i rappresentanti di microscopici quozienti e quindi di isolate aspirazioni, di interessi individuali o locali. Noi abbiamo invece ammesso tale una rappresentanza delle minoranze, la quale non permetta di mandare i propri rappresentanti alla Camera se non a partiti numerosi e forti, ma assicuri che a questi non sarà assolutamente chiusa la porta. Tenuta la rappresentanza delle minoranze in questi confini, non havvi più, come nell'illimitata rappresentanza proporzionale, il pericolo che nella Camera non possa costituirsi una vera maggioranza di Governo, ma si abbia invece un fortuito mosaico di minoranze formanti una maggioranza negativa, atta a distruggere, inetta ad edificare, che snerverebbe ogni azione del Governo senza potersi ad essa sostituire, perchè troppo divisa di aspirazioni, di principii, di intendimenti».

Scartati dunque i sistemi non solo decisamente proporzionalistici, bensì pure altri, come il voto cumulativo,

«sotto questa stessa forma del voto limitato, non accettammo la rap-

71) Lettera ad Emilia Peruzzi, del 4 febbraio 1882, cit. in CIAMPI, *Scrutinio di lista* cit., p. 304.

72) Significativamente con l'attaccamento allo scrutinio di lista maggioritario puro della *Sinistra* nel Sud, dove la *Destra* continuava ad essere debole, tanto che anche nelle elezioni generali del 1880, che videro la sua ripresa a livello nazionale, non vinse che in 31 dei collegi del Sud e delle Isole, contrasta nel Nord, il voto delle *Associazioni progressiste* lombarde e venete espresso già nel 1880 in favore della rappresentanza delle minoranze.

presentanza delle minoranze che in limiti assai prudenti e discreti»,

proprio nella prospettiva della governabilità⁷³. Pure tornava nella discussione l'antica istanza di difesa del sistema contro l'opposizione eversiva clericale. Proprio perchè l'opposizione fra *Destra* e *Sinistra* gli pareva obsoleta – mise in guardia il deputato Incagnoli –

«questo nuovo congegno del sistema elettorale, sotto colore di dare rappresentanza a minoranze legali che non ci sono, riuscirebbe all'effetto pericoloso di favorire quel partito, il quale odia l'Italia, attesoche gli si darebbe voce e abilità di venire in Parlamento per meglio adoperarsi a danno delle nostre istituzioni»;

giacchè «il partito nero» (ben diversamente dal radicalismo che intendeva «raccogliere l'eredità abbandonata dalla Sinistra storica», costituendo un'opposizione leale proiettata nel futuro) poteva risultare tanto nella dimensione internazionale «un alleato ricercato», quanto nella politica interna. Visto il «gran conto» nel quale «il Governo italiano» aveva tenuto i «15 o 20 voti, della parte estrema della sinistra», la prospettiva, a volte evocata, di «cinquanta o sessanta clericali» eletti alla prossima Camera, gli provocò «sgomento»: «quanto non sarebbero più temuti e accarezzati i voti del partito nero, quando potessero portare all'urna una quantità di voti tanto più considerevole?»⁷⁴

Tutto ciò si congiungeva nello scontro di quei giorni, ma esso risultò anche e soprattutto – e quest'aspetto riveste, in una prospettiva storica, ben maggiore importanza – in una cocente duplice sconfitta per Marco Minghetti e la *Destra*.

Sconfitta duplice, come abbiamo rilevato: in primo luogo, quell'accortissima strategia del Minghetti che, pur mirando al mantenimento del collegio uninominale, aveva predisposto con accortezza e duttilità – una duttilità, questa, che lo distingue nettamente dal Sella, così convinto ed unilineare nella sua difesa del collegio uninominale! – una serie di posizioni di ripiegamento imperniate sulla rappresentanza della minoranza. Quella accolta dalla Commissione nel giugno 1881 col voto limitato nella quasi totalità

73) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIV, *Discussioni*, 2ª tornata dell'8 febbraio 1882, p. 8936.

74) *Ibid.*, pp. 8944-8945.

dei collegi rasantava l'*optimum* per la *Destra*; però persino quella che avrebbe circoscritto l'applicazione del voto limitato agli 81 collegi con quattro e cinque deputati, su cui era stato possibile raggiungere l'accordo col Governo, avrebbe salvaguardato alla *Destra* ben migliori prospettive di quelle della mera sopravvivenza parlamentare, minacciata dall'originale disegno dello scrutinio di lista maggioritario puro sullo sfondo delle elezioni del 1876. Anzi, considerata la cospicua ripresa registrata nelle elezioni del 1880, il voto limitato generalizzato avrebbe potuto aumentare di molto le *chances* elettorali della *Destra*! Già il Crispi agitava, con un calcolo assai azzardato, sommando i seggi ottenuti dalla *Destra* col vecchio sistema nel 1880 ai seggi raggiungibili dalla minoranza nelle oltre 130 circoscrizioni a voto limitato del sistema nuovo preconizzato, lo spettro di una maggioranza conquistata dalla *Destra*; non fu difficile allo Zanardelli confutare, con l'indagine del Focardi alla mano, queste avventate previsioni, sottolineando come nelle sole 38 circoscrizioni nuove, comprensive di 166 collegi uninominali vecchi, in cui era possibile fare un confronto statisticamente serio, la differenza sarebbe stata di meri quattro eletti in meno, sui 106 della *Sinistra* nel 1880; per di più metteva in rilievo, adducendo esperienze britanniche recenti, il fatto che «nonostante il voto limitato, il partito che [fosse] in forte maggioranza p[oteva] sempre conquistare tutti i seggi»⁷⁵. Quest'ultimo argomento – sia detto per inciso – era rivolto ovviamente ai critici sui banchi della *Sinistra*.

Se le prospettive elettorali del partito costituivano il primo campo sul quale il Minghetti, da stratega di una geniale campagna difensiva, si ritrovò di colpo sconfitto, il secondo campo fu invece quello della trasformazione del sistema partitico. Le stesse parole del Genala, affermando che «il Crispi, Tajani e Nicotera [...] strepitando che egli [*scil.*: il Depretis] voleva cambiar la base del partito [...]»⁷⁶, tolto il sapore bilioso della sua lettera, ci suggeriscono questa seconda dimensione degli avvenimenti culminati fra il 9 ed il 12 febbraio. Quel biasimo, ben lontano dal risultare fantasioso, toccò una realtà incontestabile: la nuova maggioranza del 9 febbraio, che risultava bilanciata fra deputati della *Destra* e dei *Centri* da una parte, e della *Sinistra* dall'altra. Non fu soltanto una maggioranza di ricambio su un problema speciale della legislazione elettorale; l'avvenimento comportava pure il pericolo di un naufragio

75) *Ibid.*, p. 8939.

76) Lettera cit. del 24 febbraio 1882.

dello scrutinio di lista stesso fra i due schieramenti, quello uninominalistico-(semi-)proporzionalistico e quello attaccato allo scrutinio di lista maggioritario puro o quasi. Ma soprattutto avrebbe dovuto costituire un'importante tappa per un radicale riallineamento dei partiti: come lo testimoniano protagonisti e commentatori della *Destra* e del *Centro*, dallo stesso Minghetti, che avrebbe deplorato pubblicamente la svolta non solo per ciò che significava per il sistema elettorale, ma pure perchè era stata perduta «una occasione propizia per comporre una maggioranza più conforme ai sentimenti del paese», a *La Rassegna*, che si doleva di questo «passo indietro nella via della fusione dei partiti»⁷⁷, allo stesso Genala, che auspicava che il Senato, ripristinando il voto limitato per i collegi a tre e quattro deputati, oltre a fare «una riforma utile al paese», volesse porre le premesse perchè «il ministero» fosse rimesso «nella condizione fortunata di staccarsi da Crispi e dai Radicali e gettare le basi di un nuovo partito liberale»⁷⁸.

Infatti ci troviamo qui in una delle fasi più suggestive della preistoria del *trasformismo*, anche se contrassegnata da un fallimento: È significativo che, oltre al gruppo de *La Rassegna*, proprio due uomini di punta del proporzionalismo italiano, cioè il Genala e lo stesso Brunialti, fossero da tempo favorevoli ad un riallineamento dei partiti⁷⁹!

Incominciò allora, ancora nel febbraio del 1882, una vastissima campagna – che aveva per tenenti sul campo i due proporzionalisti tecnicamente più preparati, cioè Francesco Genala ed Attilio Brunialti, e per stratega lo stesso Minghetti – per ottenere nel Senato la grande rivincita: se non il ritorno al collegio uninominale, almeno il ritorno alla rappresentanza delle minoranze generalizzata, ripristinando il compromesso raggiunto nella Commissione Coppino nel giugno 1881. Questa campagna si sarebbe svolta su due piani, quello principale, cioè un intenso *lobbying* a Palazzo Mada-

77) CIAMPI, *Scrutinio di lista* cit., pp. 306-308.

78) Lettera cit. del 24 febbraio 1882.

79) Il Brunialti aveva scritto il 12 novembre 1876 ad Ubaldino Peruzzi: «[...] Ho battuto le mani di gran cuore al programma di Stradella, ma vorrei un forte nucleo di deputati che gli tenesse fede al disopra degli uomini. So a questo patto parmi si possa avviare la ricomposizione delle parti politiche - mentre adesso sento far i computi dei seguaci che avranno l'un capitano e l'altro, come nell'Assemblea Spagnuola, e dividermi la nuova maggioranza quasi una rosa dei venti!» (BNF, C. *Ubaldino Peruzzi*, Cass. IX ins. 51).

Per il Genala, si veda anche il nostro *Il sistema elettorale* cit., pp. 297-298.

ma, e sull'altro, in funzione ausiliaria, ma con notevole impegno, su quello pubblicistico, cioè nella stampa e con numerose conferenze, facendo leva sulla ricostituita *Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale* e mobilitando anche autorevoli proporzionalisti stranieri quali il Naville ed il de Laveleye. Fin dal 19 febbraio il Genala ne aveva delineato l'impostazione: riepilogata la vicenda del voto del 9 febbraio e del successivo rovesciamento della situazione, chiarito che

«Ristretta in questi confini [*scil.*: dell'applicazione del voto limitato ai soli 33 collegi a cinque deputati], la riforma sarebbe [stata] illusoria e non [avrebbe] prod[otto] nessuno degli effetti suoi morali e politici»,

egli lanciò l'appello:

«Spetta al Senato di rendere efficace l'esperimento, vera la riforma.

Per conseguire questo scopo nobilissimo, fa mestieri che tutti i proporzionalisti si adoperino con tutte le loro forze per convincere di ciò i Senatori; per illuminare con la stampa e con le pubbliche conferenze, il paese; insomma per far trionfare il voto limitato, contro le opinioni, i pregiudizi, gli interessi avversari»⁸⁰.

Grazie alla mediazione di Luigi Luzzatti, angosciatissimo allora per le prospettive che la riforma elettorale avrebbe comportato per l'Italia, non solo la lettera venne ripresa da *L'Opinione*, che ne fece sua la posizione, ma soprattutto il suo autore fu messo in rapporto diretto⁸¹ col senatore Fedele Lampertico⁸², segretario dell'*Ufficio Centrale* del Senato cui era affidato l'esame della riforma elettorale, già relatore per la prima parte e futuro relatore anche per

80) BBV, lettera del Genala, del 19 febbraio 1882, indirizzata a «Caro amico», l'esemplare ivi conservato, con poscritto autografo, si desume inequivocabilmente indirizzato a Luigi Luzzatti.

81) *Ibid.*, lettera di Luigi Luzzatti al Lampertico, del 21 febbraio [1882] e biglietto s.d. Nel poscritto di cui alla n. precedente il Genala si era infatti raccomandato «di lavorare il Lampertico».

82) Sul personaggio si segnalano gli atti del primo convegno dedicatogli, nel quale non venne però indagata la tematica nostra: R. CAMURRI (a cura di), *La scienza moderata. Fedele Lampertico e l'Italia liberale*, Milano 1992. Elementi di biografia politica ed intellettuale, nonché indicazioni sull'ampia cerchia dei suoi amici e sul suo archivio si trovano ora nella *Prefazione* di G. DE ROSA e nell'*Introduzione* di E. FRANZINA, premesse al tomo (non comprensivo comunque della documentazione da noi qui utilizzata) uscito dopo finita la stesura di questo saggio: F. LAMPERTICO, *Carteggi e diari 1842-1906*, Vol. I, A-E, a cura di E. FRANZINA, Venezia 1996.

la parte relativa allo scrutinio di lista; col che avrebbe avuto inizio un rapporto assai stretto, concretatosi in un breve ma denso carteggio ed un invito rivolto al Genala di tracciargli un progetto di riforma.

Il Brunialti, la cui figura e condotta politica risultano ormai assai complesse, fra la sua posizione di fidato collaboratore dello Zarnardelli nella preparazione della riforma elettorale, i vecchi contatti coll'ambiente dei Peruzzi e coi moderati veneti e la collaborazione prestata in materia di scrutinio elettorale prima al Minghetti⁸³ ed ora al Lampertico, si impegnò a fondo nella campagna con conferenze pubbliche, ecc., malgrado la sua «delicata situazione rispetto al Ministero» che gli «vieta[va]», come egli stesso non poté non ammettere, di «estender[si] troppo sull'argomento, sebbene in questo punto» egli avesse «riserva[to] la [sua] intera libertà d'azione». Proseguiva infatti esclamando: «pure combatterò anch'io», per concludere:

«Insomma, da buon soldato, ho detto a Genala che sono pronto a combattere una causa che noi due, in fondo, abbiamo portato a così buon punto, e finirà per prevalere»⁸⁴.

Se i proporzionalisti, ed in particolare la rinata *Associazione*, sottolineavano nei loro interventi ufficiali le finalità di giustizia ed il carattere non partigiano, al di sopra dei partiti, della loro rivendicazione, sottolineando tutt'al più l'effetto del voto limitato, favorevole ad una rappresentanza veramente nazionale, scongiurando «il pericolo, cui ci esporrebbe lo scrutinio di lista non limitato, di far apparire i partiti regionali, contrapponendo provincie a provincie, regioni a regioni»⁸⁵, essi non fecero, con chi poteva ritenersi favorevolmente disposto alla loro causa, gran mistero della loro speranza che il voto limitato diventasse il «primo passo verso la rappresentanza giusta e proporzionale»⁸⁶. Qui si scorge un divario

83) BAB X, Cart. 99, fasc. 29-30 e Cart. 149.

84) BBV, lettera del 22 febbraio [18]82 a «Egr. Amico»; la lettera, manifestamente non diretta al Lampertico, potrebbe essere diretta a Luigi Luzzatti.

85) Promemoria dell'*Associazione per lo studio della Rappresentanza Proporzionale*, a firma del suo presidente Terenzio Mamiani, del 12 marzo 1882, in BBV. Il Brunialti, nella sua cit. lettera del 22 febbraio 1882, aveva sottolineato: «Noi non si bada a partiti, ma a giustizia e ad un interesse che ci pare altamente e doppiamente patriottico».

86) Lettera cit. del Genala del 19 febbraio 1882.

fra l'impostazione dei proporzionalisti di punta e teorici, da una parte, e la strategia di Marco Minghetti, per il quale il voto limitato oppure altri meccanismi di rappresentanza delle minoranze erano pur sempre soltanto il *second best* rispetto al mantenimento del collegio uninominale e che avrebbe comunque ben volentieri limitato l'applicazione dello scrutinio di lista con voto limitato alle sole grandi città. Tuttavia tale divario non ebbe, almeno per il momento, molta importanza pratica: lo stesso Genala si mostrava quanto mai disponibile riguardo a questa che era stata la prima linea di ripiegamento fissata già nel 1880 dallo statista della *Destra*, scrivendo al Lampertico, nella fase critica precedente la vigilia dei lavori dell'*Ufficio Centrale*:

«Il fare collegi plurinomiali nelle sole grandi città e introdurre il voto limitato 2 su 3, 3 su 4, e 4 su 5 io l'accetterei, ma bisogna però lasciare in tutto il resto d'Italia i collegi uninomiali come sono ora. Sarebbe certo un miglioramento della legge vigente e un miglioramento notevolissimo della legge proposta»⁸⁷.

Dal canto suo, scrivendo lo stesso giorno nel quale l'*Ufficio Centrale* entrava nel vivo della materia al Lampertico, il Minghetti appoggiava pienamente la richiesta di ripristinare il voto limitato su larga scala, «raccomanda[ndogli] una causa giusta e nobile, quella della rappresentanza proporzionale», che sarebbe stata fatta «fallire nella sua attuazione» in seguito ad «una capitolazione d'indole politica e poco degna», con ovvio riferimento al cedimento del Depretis⁸⁸. Tutto ciò testimonia non soltanto l'incidenza di criteri tattici, bensì mette ancora una volta in rilievo il fatto che la contrapposizione essenziale non fu quella fra collegio uninominale e scrutinio di lista, bensì fra scrutinio di lista maggioritario puro, da una parte, e tutti gli altri modelli che avrebbero consentito alle minoranze delle serie *chances*: dai vari meccanismi proporzionalistici attraverso il voto limitato ad altri sistemi di rappresentanza delle minoranze fino allo stesso collegio uninominale!

Neppure è troppo difficile rintracciare i nessi fra scelta del sistema di scrutinio, sistema dei partiti ed interesse del singolo partito. Riprendendo una tematica cara al primo proporzionalismo italiano, quella dell'argine che occorreva erigere contro i rischi della

87) Poscritto della lettera del Genala al Lampertico, del 26 febbraio 1882.

88) BBV, Minghetti a Lampertico, 6 marzo 1882.

democratizzazione, proprio il Brunialti

«profetizzò non essere lontano il tempo in cui le attuali maggioranze divenendo per effetto dell'universale suffragio piccole minoranze, si dovrà studiar modo che vengano necessariamente rappresentate. Perciò il principio della rappresentanza delle minoranze va studiato e deve di pari passo procedere colle successive evoluzioni del sistema rappresentativo, finchè venendo un giorno a prevalere una maggioranza di gente meno abiente e perciò naturalmente meno istruita, possa eziandio la minoranza d'allora venire equamente rappresentata»⁸⁹.

Il pensiero poteva spingersi verso orizzonti più lontani: Emilia Peruzzi, riassumendo in un ampio *memorandum* per Michele Amari vicende e problemi della questione dello scrutinio, non senza reiterare l'avversione di fondo allo scrutinio di lista (che «fu respinto da ogni paese, o mutato in voto proporzionale»), vi indicava pure la *conditio sine qua non* per la nascita di un «partito conservatore, il quale alle prime non [avrebbe potuto] essere che minoranza»⁹⁰. Ma quel che importava erano la prospettiva immediata e quella intermedia: spezzare la presa che il Crispi, la *Sinistra* meridionale ed i radicali avevano, agli occhi dei promotori della campagna, sul ministero (sulla questione del voto limitato nei collegi a quattro deputati, il Genala, sottolineando come la maggioranza contraria nell'aula fosse «composta di meridionali e di radicali principalmente», domandò retoricamente al Lampertico: «Il Senato vuol essere con loro? Non posso crederlo»⁹¹) e «gettare le basi di un nuovo partito liberale»⁹². Anzitutto la campagna di persuasione intrapresa nei confronti del Lampertico e di altri senatori puntava sul ruolo moderatore proprio della Camera alta. Così Marco Minghetti, ricordata la condotta tutt'altro che coerente del Governo e della Commissione, si appellò al Lampertico:

«Non saprei dove meglio e con più probabilità di successo il Senato possa espletare il suo alto ufficio moderatore. Ma perciò bisogna che la battaglia sia data strenuamente ed insistentemente, ed io confido che El-

89) Riassunto della sua conferenza a Torino (*Alla Filotecnica*, «Gazzetta Piemontese», 3 marzo 1882).

90) Memorandum del 26 febbraio 1882, pubblicato in CIAMPI, *Scrutinio di lista* cit., pp. 298-299.

91) BBV, Genala a Lampertico, 4 marzo 1882.

92) Si veda n. 67.

la alzerà questa bandiera; e la farà trionfare»⁹³.

Con questo appello il *leader* della *Destra* aveva collegato la battaglia per il voto limitato con una grande tematica discussa da tempo, cioè l'eventuale ridefinizione del ruolo del Senato, il che voleva dire il suo rafforzamento come contrappeso necessario all'allargamento della base della Camera dei deputati; tematica, questa, che era stata sottolineata esplicitamente dalla relazione dell'*Ufficio Centrale* del Senato sulla riforma elettorale stesa dallo stesso Lampertico nel novembre 1881⁹⁴. E non aveva il Senato – insisteva molto più direttamente il Genala – esercitato questo ruolo riequilibratore con successo già in delicati problemi del suffragio, facendo accettare il suo punto di vista da Governo e Camera dei deputati? Sullo sfondo v'era la profonda irritazione che molti senatori avevano sentita per la condizione fatta dal Governo all'Alta Camera di dover deliberare della riforma elettorale sulla base di un'ipotesi (lo scrutinio uninominale) suscettibile di essere scambiata, secondo il volere del Governo e della maggioranza della Camera, con l'alternativa dello scrutinio di lista.

Se l'impostazione strategica del Minghetti mirava, preconizzando una serie di posizioni simili a delle trincee collocate in profondità, a salvaguardare le *chances* della *Destra* da un *optimum* costituito da un ricupero sostanziale, con limitate concessioni, del collegio uninominale fino ad un'accettazione dello scrutinio di lista corretto da una sostanziale applicazione della rappresentanza delle minoranze, col voto limitato almeno in 52 circoscrizioni⁹⁵, la situazione si sarebbe rivelata difficile nell'*Ufficio Centrale*: quasi solo, il matematico Francesco Brioschi sosteneva la battaglia con coerenza, secondo la strategia del suo partito, e con acuto calcolo degli effetti dei vari meccanismi in discussione; fin dall'inizio, quasi, dei lavori, fallito un ultimo «tentativo di conciliazione con Zanardelli» sulla dimensione del voto limitato⁹⁶, dichiarò la sua opposizione «allo scrutinio di lista in sè e per sè»,

93) Lettera cit. del 6 marzo 1882.

94) Atti parlamentari, Senato, legislatura XIV, *Documenti*, Atti interni, n. 119-A; sulla problematica della riforma del Senato si rinvia per ora a M. E. LANCIOTTI, *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna 1993.

95) BAB X, Cart. 99, fasc. 13 e 29-30.

96) BBV, F. Brioschi a F. Lampertico, "Lunedì", s.d. [ma 6 marzo 1882].

ma altresì la sua disponibilità di «accetta[rlo] col correttivo della rappresentanza delle minoranze», annunciando francamente che avrebbe «riserva[to] quindi il suo voto a seconda che sar[ebbe stato] adottato più o meno il correttivo della rappresentanza delle minoranze». Complessivamente, in questa sede si verificava un intrecciarsi fra posizioni di principio, quali quelle dei senatori Alievi e Nobili Vitelleschi contrari allo scrutinio di lista, da una parte, e quella favorevole allo scrutinio di lista maggioritario puro espressa dal senatore Manfredi, disposto tutt'al più a seguire il Ministero nel compromesso che ammetteva il voto limitato nei 33/38 collegi a cinque deputati quale «condizione indispensabile a fare accettare lo scrutinio di lista», dall'altra, e posizioni eclettiche o comunque scarsamente collegate ad una strategia complessiva di partito; non era mancato chi salutava, per convinzione o per calcolo tattico, nello scrutinio di lista un «correttivo dell'allargamento del voto», come il senatore Cannizzaro⁹⁷, oppure «un mezzo di disciplinare e di correggere la mediocrità del suffragio universale o quasi-universale», come il senatore Carlo Alfieri di Sostegno⁹⁸, non eletto, a differenza del primo, a far parte dell'Ufficio Centrale, ma pur sempre autorevole a Palazzo Madama.

Per di più, a queste divergenze si sovrapponevano tanto questioni relative alla delimitazione delle circoscrizioni, e soprattutto alla distribuzione geografica della rappresentanza delle minoranze che, nel disegno governativo, penalizzava il Nord, cioè l'area ove era più forte la *Destra* (giacchè ad esempio il Piemonte, la terza regione in ordine di grandezza dopo la Lombardia e la Campania, pur avendo diritto a 56 deputati, avrebbe avuto due soli collegi a cinque deputati e di conseguenza con voto limitato, il Veneto, con 47 deputati, nessuno di questi collegi, mentre la Campania ne avrebbe avuto ben otto, e la stessa Umbria, con soli 10 deputati, due!), quanto dissidi sull'attribuzione di poteri ai vari istituti e concessi, nel qual contesto la vasta discrezionalità dei poteri che si sospettava conferita alla Commissione mista ed infine allo stesso Go-

97) ARCHIVIO DEL SENATO, ROMA, Serie *Uffici* cit., Ufficio I, seduta del 7 luglio 1881.

98) Lettera del 22 ottobre 1881 al Lampertico, in BBV; si tenga conto pure della sua dichiarazione nella seduta del 7 luglio 1881 dell'Ufficio I del Senato (di cui alla n. precedente) sulla necessità di «attuare il suffragio universale, come rispondente al carattere democratico della odierna società italiana, governandone sperimentazione [?] collo scrutinio di lista».

verno per la definitiva delimitazione delle circoscrizioni sollevava diffuse riserve. Così, accolto con sette contro tre voti il principio dello scrutinio di lista nella seconda seduta, tutto il contenzioso venne affrontato finalmente nella seduta dell'11 marzo, alla quale intervenne lo stesso Depretis, che ribadì la posizione limitativa sostenuta recentemente dal ministero. Fu ancora una volta il Brioschi a porre, da acuto uomo politico, le questioni controverse: dalla «rappresentanza delle minoranze» ch'«egli mette[va] in prima linea, non come Depretis, in via sussidiaria», fino all'accusa, appena velata dal galateo parlamentare, di *gerrymandering* che si sarebbe tentato da parte governativa nella scelta fra le circoscrizioni a cinque e quelle a quattro deputati. Dopo un tentativo di ripristinare il voto limitato nei collegi a quattro deputati, naufragato anzitutto per l'opposizione del governo, fallì anche un ulteriore sforzo compiuto dal Brioschi, conformemente alla strategia minghettiana, volto a portare almeno i collegi a cinque deputati, col voto limitato, a 52 (che, secondo i calcoli fatti in seno alla *Destra*, si sarebbero potuti formare, senza aumentare il numero dei collegi a tre). Perchè la strategia minghettiana, così sapientemente ed articolatamente impostata, nonché efficacemente sostenuta dall'esterno, stava mancando il suo obiettivo a Palazzo Madama? Non aveva l'organo più prestigioso della *Destra*, ribadendo la convinzione secondo la quale «[l]o scrutinio di lista senza la rappresentanza delle minoranze p[oteva] essere un pericolo per molti riguardi» e «la rappresentanza delle minoranze come la si trova[va] stabilita nel progetto in corso di discussione», per l'«applicazione del principio» «fatta con criteri troppo ristretti», «si riduce[va] ad una flagrante e solenne ingiustizia sia pel numero che per la distribuzione» geografica, auspicato un riesame concorde da parte dei due rami del Parlamento⁹⁹? Forse, più che altro, perchè, nel contesto dell'endemica crisi della *Destra* (fin dalla fine del 1881 il sen. Brioschi aveva deplorato: «lo sfacelo del nostro partito alla Camera influisce anche su quel pochissimo di resistenza che può fare il Senato»¹⁰⁰), mancava fra i senatori moderati una forte e compatta disposizione a sostenere, nell'esplosiva vicenda della riforma elettorale, dopo le soddisfazioni parziali ottenute in materia di suffragio, un aspro scontro col Governo: non era solo il sen. Errante a «preoccuparsi

99) *Il Senato e lo scrutinio di lista*, «L'Opinione», 14 marzo 1882. Per quanto precede si rinvia alla n. 101 ed all'appunto del sen. Manfredi (*Appendice*, pp. 133-135).

100) BNF, C. *Cambray Digny*, lettera del 4 dicembre 1881 a L. G. Cambray Digny.

della questione del tutto insieme» ed a «pensa[re]» che non fosse «da impegnare una grossa battaglia»; infatti, trovò il sostanziale sostegno del Lampertico. Certo non mancò il contraccolpo, l'articolo primo relativo all'introduzione dello scrutinio di lista venne bocciato con cinque voti contro cinque voti, per la convergenza dei sostenitori intransigenti del collegio uninominale con coloro che, avendo subordinato il loro voto ad un'efficace rappresentanza delle minoranze, avevano visto fallire i loro sforzi volti all'allargamento del voto limitato. Tuttavia l'elezione, al secondo turno, del Lampertico a relatore, contro il Brioschi, significativamente, fu essenziale per il successo della linea governativa¹⁰¹. Questa valutazione potrà apparire, a prima vista, paradossale, considerata la sua posizione di partenza fortemente critica dello scrutinio di lista, cui egli muoveva quasi tutte obiezioni tradizionali, mentre giungeva perfino a mostrar comprensione per la tanto deprecata difesa degli interessi locali nel collegio uninominale quale indispensabile contrappeso in quel «sistema di centralità tirannica, assorbente, inaudita, quale [era] quello che informa[va] la nostra amministrazione» e che comunque non esitava a deridere come «aspirazione dei letterati della politica»; tutt'al più avrebbe visto l'esperimento dello scrutinio di lista, se proprio voleva farsi, limitato ai grandi comuni¹⁰². Però da siffatte premesse il Lampertico non trovava difficoltà ad approdare, attraverso impostazioni spiccatamente empiriche e relativistiche in materia di sistemi elettorali («Le stesse forme di elezione danno i risultati più diversi; le forme di elezione più varie danno risultato identico»¹⁰³), ad una posizione che, anche laddove non sosteneva esplicitamente il Governo, contrastava però copiosamente la critica degli oppositori: nella sua relazione e poi più apertamente nell'Aula. Al di là delle insinuazioni coeve relative ad interessi regionali¹⁰⁴, il sostanziale rifiuto di Fedele Lampertico di dare battaglia a Palazzo Madama per la causa della rappresentanza delle minoranze, e cioè di mirare, secondo la strategia del Minghetti, ad una rivincita per la *Destra* ed i suoi ausiliari proporzio-

101) Verbalì dell'Ufficio Centrale, del 6-12 marzo 1882, in BBV (*Appendice*, pp. 126-132); *Lo scrutinio di lista al Senato*, «Il Diritto», 13 marzo 1882; *Il Senato e lo scrutinio di lista*, «L'Opinione», 14 marzo 1882.

102) Appunto s.d. in *Appendice*, pp. 135-138.

103) Atti parlamentari, Senato, legislatura XV, *Documenti Progetti di legge e Relazioni*, N. 174-A, p. 3.

104) CIAMPI, *Scrutinio di lista cit.*, pp. 313-314.

nalisti, ed il suo conseguente allineamento alle posizioni del Governo ci sembrano, alla luce delle sue carte e della sua relazione – risultato di ampie ricerche storiche e giuridiche¹⁰⁵ –, rispondere, da una parte, al suo desiderio d'evitare, dopo le passate frizioni sul censo e, soprattutto, nella delicatissima situazione in cui il ruolo istituzionale del Senato poteva essere rimesso in discussione, un conflitto col Governo e con la Camera elettiva (e qui è illuminante il contrasto, quasi immediato, col Brioschi¹⁰⁶) e dall'altra, alla netta priorità che egli (incontrandosi in questa scelta con uomini politici anche di tutt'altra estrazione, quali ad esempio il Manfredi oppure lo stesso Zanardelli) era convinto doversi attribuire alle esigenze della governabilità, vagliando i vari meccanismi elettorali. Affrontando pertanto la complessa materia della rappresentanza delle minoranze, si delineavano i rischi di frantumazione e di maggioranze meramente negative ed ancora:

«Dove si troverà quel sicuro limite, per cui la rappresentanza proporzionale abbia bensì assicurato l'adito ad un'opposizione utile e ragionevole, ma non già agevolato leghe e fazioni?»

Tutto sommato,

«la rappresenta proporzionale ne' suoi risultati negativi acquista[va] una efficacia superiore a quella che le attribui[va] il suo stesso principio, e di danno alla cosa pubblica».

105) Cfr. l'ampia corrispondenza in merito e il materiale preparatorio in BBV; Atti parlamentari, Senato, legislatura XV, *Documenti, Progetti di legge e relazioni*, n. 174-A.

106) Il contrasto verteva, in prima istanza, sul valore da attribuire al voto col quale la Camera avallò finalmente la riduzione del voto limitato ai soli collegi a cinque deputati, conformemente all'ultima posizione assunta dal Governo, nel contesto dell'insieme dei lavori della Camera in materia di sistema di scrutinio, ma comprendeva ovviamente tutta la questione dell'atteggiamento che il Senato avrebbe dovuto tenere riguardo a questa materia nei confronti del Governo e della Camera, e dunque la scelta fra conflitto e adattamento. Fin dal 2 marzo 1882 il Brioschi aveva scritto in proposito al Lampertico: «Non sono d'accordo con te e me ne dispiace – ma il voto della Camera non può avere in questo caso grande influenza, mentre moralmente vince il partito contrario. È ben vero che altre modificazioni essenziali sarebbero a portarsi a quello sgraziato progetto di legge, ma l'esperienza mi dimostra che è d'uopo limitare l'azione sopra un punto speciale per ottenere il risultato» (BBV). E poco dopo avrebbe annunciato: «Rimango più che mai fermo nelle mie idee – le quali siccome non furono accettate da te credo opportuno siano difese a suo tempo da me in Senato» (*ibid.*, lettera a Lampertico, s.d. [ma 6 marzo 1882]); per i suoi interventi nell'Aula si v. soprattutto Atti parlamentari, Senato, legislatura XV, *Discussioni*, tornate del 28 aprile 1882, pp. 2565-2572, e del 3 maggio 1882, pp. 2699-2702.

per cui – e qui tanto il distacco dai proporzionalisti quanto la premessa per un definitivo accostamento alle posizioni governative emergono evidenti –

«accettandosi una rappresentanza delle minoranze si d[oveva] procedere con quella cautela, che [fosse] val[sa] ad assicurarne i vantaggi scvri dai temuti pericoli».

E con maggior chiarezza avrebbe sostenuto nell'Aula che il «principio di rappresentanza delle minoranze» doveva «rispettare questi due limiti: 1° che non scem[asse] all'assemblea l'efficacia; 2° l'unità»¹⁰⁷.

Non sorprende quindi il plauso tributato dalla *crispina Riforma*, a conclusione del dibattito in Aula a Palazzo Madama, oltre che al Guardasigilli Zanardelli, per la «fermezza e dignità» colla quale aveva difeso al Senato «un impegno preso alla Camera dei Deputati», al relatore Lampertico per l'«illuminato indirizzo che egli [aveva] oramai impresso alla sua condotta parlamentare»¹⁰⁸.

Ma dal suo intervento nell'Aula, apertamente filogovernativo ormai, emerse un terzo aspetto che difficilmente poteva riuscire ugualmente gradito agli ambienti crispini: e costituì una mano tesa al Depretis, in una prospettiva trasformistica che dava per scontata l'affermarsi delle nuove «parti politiche», cioè il riallineamento dei partiti:

«[...] le idee si trasformano e necessariamente devono trasformarsi le parti. Noi non possiamo discorrere delle parti politiche così come si enunciano oggi, quando non sappiamo quali saranno le parti politiche del domani»¹⁰⁹.

Fu attraverso questi durissimi contrasti dunque che si arrivò allo scrutinio di lista della legge del 1882, con un'applicazione mol-

107) *Ibid.*, *Documenti, Progetti di legge e relazioni*, n. 174-A, p. 18; *ibid.*, *Discussioni*, tornata del 3 maggio 1882, p. 2693.

108) *La vittoria*, «La Riforma», 5 maggio 1882. Indicativo della dimensione europea della discussione italiana è pure il cenno (con implicito riferimento al de Laveleye ed altri): «il voto di ieri viene in buon punto a rispendere, oltre che alla campagna dei moderati italiani, a quella di una scuola belga, la quale, forse, guastata da bene ottenuto nel proprio paese, gli minaccerebbe il peggio, con la scusa del meglio».

109) *Atti parlamentari, Senato, legislatura XV, Discussioni*, tornata del 3 marzo 1882, pp. 2685-2698 (la citazione a p. 2697).

to circoscritta del voto limitato, la quale significò un sostanziale rovescio per la *Destra*, che sotto la guida del Minghetti aveva recuperato tanto terreno fra il 1880 ed il febbraio 1882. Sepolta col largo voto favorevole dato dal Senato al progetto governativo per lo scrutinio di lista ogni speranza in materia di meccanismo elettorale, alla *Destra* minghettiana più che mai si raccomandava una strategia di riallineamento dei partiti, cioè quel che ormai si chiamava più comunemente «trasformismo».

Per quanto riguarda il sistema di scrutinio, il meccanismo della legge del 7 maggio 1882 – non sarà inutile ribadirlo nella prospettiva della controversa esperienza dello scrutinio di lista fra il 1882 ed il 1891 – prevede lo scrutinio di lista maggioritario puro in 100 collegi, di cui tre con due deputati, 61 con tre e 36 con quattro deputati, mentre nei 35 collegi con cinque deputati vigeva il voto limitato; era mantenuto, contro le resistenze della *Destra*, il ballottaggio.

III. Fra l'eclettismo dei modelli e il calcolo di partito: la paradossale via di ritorno al collegio uninominale

Le complesse, a volte drammatiche, vicende che avrebbero portato all'abbandono dello scrutinio di lista ed al ripristino del collegio uninominale nel 1891¹¹⁰ vanno analizzate nell'intrecciarsi fra disegni istituzionali, questioni tecniche e strategie di partito nei percorsi difficili, talvolta labirintici, della politica parlamentare italiana dell'epoca, senza perdere però di vista il più largo contesto europeo ed extra-europeo nel quale continuavano ad essere inserite. E questo contesto non accennava a prestarsi a facili letture univoche per quanto riguardava le tendenze di fondo che si sarebbero potute individuare in materia di sistemi di scrutinio: dalla Francia, che continuava ad oscillare, fra il 1871 ed il 1889, fra *scrutin de département* e *scrutin d'arrondissement*, cioè fra scrutinio di lista maggioritario e scrutinio uninominale, attraverso la penisola iberica ove vigevano sistemi misti di collegi uninominali e plurinominali, quest'ultimi con applicazione del voto limitato, integrati inoltre da collegi cosiddetti *volontari*, allo sperimentalismo dei cantoni elveticici, all'adozione del voto cumulativo quale meccanismo di rappresentan-

110) Per una ricostruzione analitica, nonché per le indicazioni relative alle fonti ed alla bibliografia, si rinvia al nostro *Il sistema elettorale* cit.

za delle minoranze nell'Illinois¹¹¹ ed in altri stati degli USA, nonché in qualche colonia britannica, fino alla stessa esperienza del Regno Unito! Quest'ultima era lontana dal dare, nella seconda metà dell'Ottocento, quell'indicazione univoca che vorrebbe l'odierno mito della pretesa antichissima tradizione del collegio uninominale maggioritario secco anglosassone: non solo per la ricchissima elaborazione di modelli di rappresentanza delle minoranze e per il quadro estremamente variegato di sistemi di scrutinio applicati per le diverse istituzioni locali, ma anche perchè rispetto alla varietà di collegi a due deputati (il tipo più diffuso), ad uno solo, oppure a tre e quattro, con il voto limitato introdotto nel 1867, soltanto la legge del 1885 avrebbe fatto del collegio uninominale la norma del sistema elettorale parlamentare britannico (senza eliminare peraltro del tutto i collegi a due); nè era immediatamente percepibile l'importanza storica di questo cambiamento. Alla fine del secolo si colloca poi una riforma elettorale che come poche altre non fu soltanto mirata nel suo effetto politico, di evitare cioè, col salvataggio del partito liberale, un dualismo ritenuto pericoloso fra clericali e socialisti, ma il cui risultato avrebbe anche corrisposto appieno all'obbiettivo prefisso, cioè l'introduzione della rappresentanza proporzionale in Belgio nel 1899. Che tutte queste discussioni all'estero e le rispettive legislazioni ed esperienze politico-elettorali venissero seguite attentamente in Italia, e non solo da alcuni studiosi, bensì dalla classe politica, lo testimoniano, oltre a strumenti di larga consultazione come la più volte citata duplice voce *Elezioni* redatta da Attilio Brunialti per *Il Digesto Italiano* oppure quella più dimessa, prodotta dalla redazione del *Digesto*, dedicata ai *Sistemi di scrutinio* e pubblicata proprio alla vigilia della riforma del 1891¹¹², relazioni come quella classica dello Zanardelli e quella del Lampertico sullo scrutinio di lista, ma anche i verbali delle commissioni e delle discussioni nell'aula.

Nel periodo compreso fra il 1882 ed il 1891, in Italia, le posizioni di fondo rimangono sostanzialmente immutate; e dalle complesse vicende costituzionali e politiche coeve nei vari Stati euro-

111) Su quest'esperienza particolarmente interessante si veda B. F. MOORE, *The History of Cumulative Voting and Minority Representation in Illinois, 1870-1919*, revised edition, «University of Illinois studies in the social sciences», VIII/2 (1919), reprint 1970 (con ampia informazione su altri Stati); G.S. BLAIR, *Cumulative voting. An Effective Electoral Device in Illinois Politics*, Urbana 1960.

112) *Il Digesto italiano*, X, 1895-1898, pp. 175-306; XXI, 1891, pp. 983-999.

pei, i sostenitori delle contrapposte tesi traggono soprattutto argomenti a sostegno delle posizioni prescelte.

È questo il caso dei sostenitori dello scrutinio di lista, che si sentono incoraggiati dalla coeva battaglia intrapresa, fra il 1881 ed il 1882, in Francia dal Gambetta, e dalla legge del 16 giugno 1885, che introdusse lo scrutinio di lista maggioritario a base dipartimentale, con ballottaggio, come, specularmente, quello degli uninominalisti; alla fine del periodo, il Guiccioli sprezzante avrebbe definito lo scrutinio di lista «uno dei tanti bei regali della Sinistra, che profuse un fiume di parole e un tesoro di insensatezze dogmatiche spigolate nei manuali francesi di quaranta anni fa»¹¹³. Allargando la prospettiva ad una tematica allora molto *en vogue*, cioè quella della tanto dibattuta 'crisi delle democrazie latine', Luigi Luzzatti avrebbe messo in allarme, alla vigilia delle elezioni del 1886, combattute con margini ristrettissimi:

«Il parlamentarismo onnipotente e l'accentramento burocratico impetrante conducono le nostre democrazie latine a sicura degenerazione. Questo è il vizio organico e non il trasformismo o altrettali fantastiche accuse degli intellettuali miopi. E questo parlamentarismo onnipotente, questo accentramento burocratico hanno trovato un nuovo fomento nello scrutinio di lista, che elimina l'individualità del deputato e lo fa parte di una sostanza politica panteista, indistinta, indeterminata»¹¹⁴.

Cogliamo in questo accorato allarme del Luzzatti l'incidenza che una preoccupazione, sempre più angosciata e sempre più largamente diffusa, per le crescenti difficoltà di funzionamento del sistema politico che si rilevavano nelle ultime due decadi del secolo tanto in Italia quanto nella vicina Francia, poteva esercitare rafforzando una radicata ostilità nei riguardi dello scrutinio di lista maggioritario e predisponendo a riporre fiducia nelle forze risanatrici del collegio uninominale, da sempre preferito dagli uomini della *Destra*.

Pure confermati dall'esperienza nella loro condanna dello scrutinio di lista maggioritario, si ritenevano i fautori della rappresentanza delle minoranze, la cui forza persuasiva risultava accresciuta dalle appariscenti difficoltà dei due sistemi originari, appunto il collegio uninominale e lo scrutinio di lista maggioritario puro, ed anche dalle discussioni e sperimentazioni in corso all'estero; con l'introduzione del voto limitato nel sistema elettorale comunale, deciso

113) A. GUICCIOLI, *Diario di un conservatore*, Milano 1973, p. 169.

114) L. LUZZATTI, *Memorie*, II, (1876-1900), Bologna 1935, p. 261.

nel 1888, essi avrebbero segnato un primo sostanziale successo in Italia ed il loro uomo di punta, il Genala, avrebbe mancato di poco, l'anno successivo, una prima vittoria parziale per un suo sistema semi-proporzionale. In questo contesto, di fronte ai due blocchi, dei dottrinari del collegio uninominale e dei dottrinari dello scrutinio di lista maggioritario, incapaci l'uno e l'altro di nettamente prevalere in sede parlamentare, e registrando le difficoltà d'applicazione della legislazione del 1882 e le crescenti delusioni per i risultati pratici dello scrutinio di lista, proliferavano proposte eclettiche, a cominciare dal rilancio della combinazione dei collegi uninominali con lo scrutinio di liste per le sole grandi città.

I due fattori nuovi che contraddistinguono il periodo sotto esame e che avrebbero contribuito in varia misura al ritorno al collegio uninominale nel 1891 sono, da una parte, la delusione, immediata, ma destinata a crescere rapidamente, per i risultati pratici del nuovo meccanismo elettorale e, dall'altra, un nuovo atteggiamento empirico-relativistico in materia di scrutinio.

Agli occhi di molti dei protagonisti e forse della maggior parte degli osservatori, lo scrutinio di lista quale stabilito dalla legge del 1882 non aveva corrisposto alle speranze che in quel sistema erano state riposte: dalla moralizzazione delle elezioni alla selezione del personale parlamentare, alla tanto auspicata nascita dei partiti politici. Dura la diagnosi di uno dei principali propugnatori dello scrutinio di lista, cioè dello stesso Crispi, che disse:

«Abbiamo allargato l'elettorato e abbiamo decretato un metodo d'elezione che ha i vizi del collegio uninominale e non i vantaggi del collegio plurinominale. Lo scrutinio di lista, come fu decretato e come si pratica, non risponde allo scopo che ci eravamo proposto. [...]

Mancando l'educazione popolare e mancando i partiti politici, [...] lo scrutinio di lista si presta a tutti gli intrighi, a tutte le insidie, a tutte le slealtà [...]. In tale stato di cose bisogna correggerlo o abolirlo; non vi ha via di mezzo».

Ma posta questa drastica alternativa, la risposta di quel *listista* impenitente ch'era il Crispi fu una sola: «Bisogna correggerlo, allargandolo e munendolo di tutte le garanzie, affinché la scelta del deputato sia sincera e non falsata [...]»¹¹⁵.

Infatti, fin dal giugno 1885 egli aveva ripreso la sua battaglia

115) Nel discorso tenuto a Palermo, il 19 maggio 1886, in LUCCHINI, *La politica italiana* cit., II, p. 430.

per lo scrutinio di lista a base provinciale con collegi dunque fino a 19 deputati e col voto limitato nelle circoscrizioni con più di dieci deputati; questa sarebbe rimasta, con varianti meramente tecniche, la posizione classica di coloro che si potrebbero chiamare i tradizionalisti della *Sinistra*, fino alla fine del secolo, se non oltre.

Ben diversa fu la conclusione di molti altri, come ad esempio Clemente Corte, che, esaminando le condizioni necessarie per un generale risanamento della vita politica dell'Italia depretisina, giunse presto a giudicare:

«Una nuova amministrazione, abile ed onesta [...] non può essere che la conseguenza di nuove elezioni e della abrogazione della legge che stabilì lo scrutinio di lista»¹¹⁶.

Ed invece degli auspicati partiti, nettamente contrapposti sulla base di programmi ben distinti, il nuovo meccanismo non aveva prodotto che «associazioni di mutuo soccorso politico» fra i candidati; con questo sferzante giudizio del Crispi¹¹⁷ concordavano volentieri anche uomini politici della *Destra*; e pure chi, nei settori di *Centro*, riteneva superato il dualismo *Destra/Sinistra* e invocava nuovi schieramenti, propendeva ad individuare nello scrutinio della legge del 1882 un ostacolo.

È così che andava formandosi, e poi rapidamente ingrossando, una schiera di *pentiti dello scrutinio di lista* (come spesso essi stessi si definivano) che non di rado attribuivano, magari con il dogmatismo dei rinnegati, ogni disfunzione della vita politica italiana allo scrutinio di lista e propugnavano con fervore il ritorno al collegio uninominale; il più efficace fra di loro si sarebbe rivelato proprio il Nicotera!

Da siffatti dogmatismi erano invece lontani coloro che, in numero crescente, portavano una voce nuova, ispirata a scetticismo verso gli schemi classici, di impostazione pragmatica ed empirica, d'ispirazione essenzialmente positivista, nel dibattito sui sistemi elettorali: lontani dall'attribuirvi valore ideologico o di principio, essi dichiaravano di non dare «soverchia importanza né allo Scrutinio di Lista, né al Collegio Uninominale», in quanto erano «stru-

116) BNN, C. *Torraca*, b. 2, n. 518, lettera a Michele Torraca, del 12 novembre s.a. [ma 1884 o 1885].

117) Nel cit. discorso del 19 maggio 1886 a Palermo, in LUCCHINI, *La politica italiana* cit., II, p. 425.

menti e semplicemente strumenti entrambi, che rivela[va]no i vizi dell'ambiente politico e sociale nel quale d[ovevano] operare»¹¹⁸. Altresì veniva contestata la paradigmaticità delle esperienze e dottrine dei paesi finora considerati classici, ed in particolare respinta la validità del tradizionale dogma del bipartitismo. Così da Leopoldo Franchetti:

«È possibile, è probabile che il giuoco delle forze politiche, sia per assumere nei paesi liberi una forma diversa da quella dei due grandi partiti, una forma che andrà determinandosi all'atto pratico e che è impossibile designare anticipatamente. 'Il ne faut pas qu'elle s'amuse à mourir, sans l'ordonnance de la médecine' dice il medico di Molière di una sua ammalata. Ora, per noi, un partito, un governo può benissimo nascere o morire per il maggior bene del paese, anche senza la ricetta del formulario del diritto costituzionale classico»¹¹⁹.

Prese in esame queste quattro tendenze ormai fondamentali, come si sarebbe giunti al ritorno al collegio uninominale nel 1891? Fin da ora si può anticipare che ciò sarebbe avvenuto per la combinazione, precaria, di tre fattori, cioè:

- della pressione, persistente e crescente, degli uninominalisti, rafforzati dai *pentiti dello scrutinio di lista*,
- dell'eccezionale congiuntura parlamentare del 1891, cioè di un governo di coalizione della *Destra*, tradizionalmente favorevole al collegio uninominale, con il gruppo del Nicotera, convertitosi a questo sistema con ardore di neofita,
- delle aporie create dalla stessa riforma elettorale del 1882 in materia di riparto dei seggi sulle circoscrizioni e province in corrispondenza al movimento demografico.

Fu proprio lo stesso meccanismo della legge del 1882 ad innescare, paradossalmente, il processo che sarebbe sbocciato nella sua abolizione nel 1891. Infatti l'art. 46 aveva stabilito l'obbligo di un adeguamento periodico del riparto dei deputati e conseguentemente della revisione delle circoscrizioni in corrispondenza al movimento demografico, sulla base dei censimenti decennali, introducendo una cospicua novità nella legislazione elettorale europea che, avendo allora un antecedente soltanto negli USA, avrebbe trovato un riscontro, sia pure con sostanziali divergenze nella scelta

118) Così il deputato Nicolosi, in AstCD, *Uffici*, legisl. XVI, Uff. V, 18 marzo 1890 (sottolineature nell'originale).

119) Atti parlamentari, Camera dei deputati, *Atti Stampati*, legislatura XV, n. 298-A, p. 6.

dell'istituto cui demandare la delimitazione delle circoscrizioni, nella legge britannica del 1885. Dall'adempimento – considerato in partenza “tecnico” – del disposto della legge del 1882, reso ancor più imperativo per il fatto che le circoscrizioni del 1882 erano state disegnate sulla base del censimento del 1871, si sarebbe sciolta velocemente – anzitutto per quello stesso meccanismo autodistruttivo che era insito alla legge del 1882, per la sua combinazione dell'obbligo dell'adeguamento del riparto dei deputati, ispirato a grande desiderio di giustizia elettorale, con il disposto che fissava un numero stabile di 508 deputati e con il divieto di varcare, per la delimitazione delle circoscrizioni, i confini della provincia – verso una riapertura di tutto il *dossier* del sistema elettorale, appena si fosse verificata una decisa spinta da parte degli avversari dello scrutinio di lista. Ciò che avvenne esattamente fra il tardo 1885 e l'aprile del 1886: fin dall'esame in sede di Uffici e poi nella Commissione il disegno di legge per l'adeguamento delle circoscrizioni offrì il terreno ad una vigorosa offensiva generale da parte degli uninominalisti, con la significativa elezione a presidente del Nicotera, fattosi antesignano del ripristino del collegio uninominale. Battuta, a parità di voti, la linea filo-governativa, fedele allo scrutinio di lista e ligia all'impostazione del disegno di legge quale adempimento di un obbligo statuito dalla legge del 1882, i sei voti favorevoli, contro due soli contrari e quattro astenuti, raccolti da un odg Prinetti per il ritorno al collegio uninominale e l'elezione a relatore di un autorevole avversario dello scrutinio di lista quale il Franchetti, rivelarono una diga ormai, malgrado l'intervento dello stesso Depretis, seriamente infranta. Più ancora che dai verbali della Commissione e dalla stessa presentazione di una relazione di minoranza, firmata da ben sette, su diciassette, membri della Commissione, la virulenza del contrasto emerge da una lettera inviata allo Zanardelli da un suo fedele seguace alla vigilia della presentazione della relazione Franchetti in Commissione:

«Quello che era da prevedere, si è verificato – Il Nicotera, dopo d'aver fatto una scena delle sue al [Seismit] Doda, à potuto ottenere che si approvi la relazione pel collegio uninominale, e per l'abolizione dello scrutinio di lista – ed oggi sarà presentata!

Come io credo che tu vorrai venire, te ne dò avviso che prima che si sappia per quando sarà posta all'ordine del giorno di discussione.

È un tiro da camorrista, quindi in carattere, perchè anche Benedetto [Cairolì] gli aveva dichiarato che avrebbe chiesto la pregiudiziale – e tutti gli amici veri nostri sono contrarii.

Se tu lo credi, adunque, giacchè come autore vero della riforma elettorale sei impegnato, vieni – E se vuoi che ti telegrafi il giorno preciso, appena ricevuta questa mia, fammi un dispaccio.

E avverti gli amici, perchè da Destra e dal Centro il Nicotera spera soccorsi, e certo ne troverà.

Ti devo pure aggiungere che, secondo quanto mi disse ora Monzani, la relazione è piena di attacchi violenti contro gli autori della riforma.

Scrivo a salti perchè sono furioso delle manovre di questo furfante»¹²⁰.

La relazione Franchetti¹²¹ segnò una prima svolta in senso avverso allo scrutinio di lista, anche se, «nessuno avendo chiesto l'urgenza, la legge» sarebbe, a gran sollievo del Governo e dell'*entourage* zanardelliano, «and[ata] in coda all'ordine del giorno»¹²², per decadere poi per lo scioglimento anticipato della Camera.

Che cosa era successo per rendere possibile un tale ribaltamento a brevissima scadenza e partendo da un provvedimento che avrebbe dovuto rivestire un mero carattere di adeguamento tecnico?

Del cambiato clima (che avrebbe ispirato alla *Rassegna nazionale*, da sempre, per i suoi ideali conservatori, avversa allo scrutinio di lista maggioritario, la fiducia che le elezioni prossime sarebbe state «le ultime fatte col sistema istituito dalle legge del 1882»¹²³), nonché dell'intreccio fra opposizioni di principio e preoccupazioni locali, quali esse vennero provocate dalla prospettiva di certe riduzioni della rappresentanza di alcune province rese necessarie dall'adeguamento imposto dalla legge del 1882, rende viva testimonianza una lettera inviata allo Zanardelli, poco dopo la presentazione del disegno di legge del quale stavamo discorrendo, dal deputato Pais, della *Sinistra* ed uno dei più convinti e combattivi sostenitori dello scrutinio di lista:

«Si è da tempo manifestata alla Camera una forte corrente contro lo scrutinio di lista; da qualche giorno anzi questa si è molto ingrossata per effetto della presentazione del disegno di legge sulla ripartizione dei seggi politici elettorali, la quale avendo soppresso alcuni seggi in parecchi collegi, ha provocato lo sdegno ed in qualche notabilità parlamentare anche il sentimento della vendetta contro lo scrutinio; quindi si promossero riu-

120) ASB, c. 78, lettera in data «2 Ap[rile 1886]», a firma illeggibile, di un deputato non identificato, su carta intestata della Camera dei deputati.

121) Atti parlamentari, Camera dei deputati, *Atti Stampati*, legislatura XV, n. 298-A.

122) ASB, c. 78, lettera dello stesso scrivente di cui alla n. 120, del 3 aprile [1886].

123) *Rassegna politica*, «La Rassegna Nazionale», 16 maggio 1886, p. 378.

nioni di deputati, si pubblicavano e si pubblicano articoli per deprimere il sistema dello scrutinio di lista e sublimare quello del Collegio uninominale.

Tale illiberale ed interessata agitazione minaccia di trascinare nella malsana corrente un sistema che oltre ad essere garanzia di libertà è anche mezzo di moralità se onestamente esercitato; epperò io sento il dovere d'informarti di questo stato di cose, anche a nome di amici comuni, acciò tu venga presto fra noi per guidarci a combattere ed a distruggere nell'interesse della libertà ed in quello della dignità e della corenza politica, i tentativi dei nuovi Erostrati di utili, oneste e liberali istituzioni»¹²⁴.

Nel frattempo era andata diffondendosi la delusione per i risultati dello scrutinio di lista, che non avrebbe contribuito, secondo il giudizio di gran lunga prevalente, alla moralizzazione della vita politica, dando luogo invece a quelli che si solevano chiamare «ibridi connubi», cioè intese elettorali fra candidati di colore diverso, e tanto meno fatto nascere i partiti tanto invocati, per non parlare del bipartitismo.

Il tema delle cosiddette *alleanze ibride* merita, proprio perchè costituiva uno degli argomenti utilizzati più insistentemente e con maggior ascolto contro lo scrutinio di lista, tanto che il Bonghi avrebbe chiesto nel 1887, a sostegno della sua tesi, una statistica che indicasse «in quanti collegi i deputati eletti apparten[evano] a diversi partiti e [avevano] votato in senso opposto alla Camera»¹²⁵, un esame più approfondito. Se anche in molti collegi senza voto limitato riescono eletti deputati di orientamento politico abbastanza divergente, ciò non è soltanto il risultato dell'operazione trasformistica avviata nelle elezioni del 1882 e del preteso prevalere di legami personalistici e clientelari, del formarsi appunto delle cosiddette *alleanze ibride*¹²⁶: la legge del 1882, stabilendo che l'elettore stesso scrivesse i nomi dei candidati prescelti, gli lasciava amplissima libertà di seguire o meno le indicazioni delle associazioni di partito che avevano proposto delle liste, di ritenere soltanto alcuni dei candidati compresi nella lista, e cioè quelli della gradazione preferita, di seguire suggerimenti di liste cosiddette *eclettiche* o formare liste monche, insomma di comporre una sua personale 'lista'. In

124) ASB, b. 75, lettera del 30 novembre 1885.

125) AstCD, *DPLIC*, vol. 427, lettera del Bonghi al Nicotera, del 15 giugno 1887.

126) Non soddisfa perciò interamente quanto scrive, contrapponendo «deputazione di partito» e «deputazione trasversale», sui risultati delle elezioni del 1882, PIRETTI, *Le elezioni politiche* cit., pp. 113-118.

questo modo, anche nei collegi a due, tre o quattro deputati, ol-trecché a quelli a cinque, col voto limitato, poteva verificarsi, *de facto* ed in modo limitato ed approssimativo, una certa rappresentanza delle minoranze, come ebbero peraltro a riconoscere già gli estensori della statistica ufficiale delle elezioni del 1882. Inoltre, come avrebbe dimostrato nel 1889 il Genala, sotto il nuovo sistema dello scrutinio di lista continuavano a sopravvivere in larga misura, nell'effettivo comportamento elettorale, latenti gli antichi collegi uninominali come roccheforti elettorali di singoli parlamentari entrati alla Camera ancora col vecchio sistema elettorale, cioè al più tardi nel 1880¹²⁷.

Nè aveva lo scrutinio di lista assicurato una maggioranza stabile oppure garantito la governabilità del paese:

«La maggioranza attuale è profondamente viziata, non darà un momento di tregua a nessun Ministero, e il suo frazionamento darà buon giuoco a chi lavori per demolire».

Fu questo il giudizio stroncatorio dato da uno dei più influenti uomini della *Sinistra*, cioè Clemente Maraini, sui difetti strutturali della maggioranza uscita dalle elezioni del 1882, nemmeno tre anni dopo; tutte le sue speranze erano rivolte a nuove elezioni e ad una Camera nuova, con almeno un centinaio di deputati nuovi, nella prospettiva della riorganizzazione dei partiti e della formazione d'una solida maggioranza¹²⁸.

127) Si rinvia al nostro *Il sistema elettorale* cit., pp. 274-275, 291-294. Per le auspiccate indagini sulle elezioni nei singoli collegi si segnala il fascicolo speciale dedicato ai *Collegi elettorali*, a cura di F. CONTI e S. NOIRET, «Memoria e Ricerca», II/3 (1994); specialmente utile per la nostra tematica risulta l'indagine di M. SAGRESTANI su *Continuità e mutamento. La competizione elettorale in Toscana nel passaggio dal collegio uninominale allo scrutinio di lista* (pp. 71-96). Utili elementi per la ricostruzione delle strategie elettorali, la differenziazione del voto in conformità alle modalità di espressione del voto consentite dalla nuova legge e l'importanza del fattore territoriale si possono pure desumere dai contributi alla sezione dedicata a *Gli spazi della politica*, relativi alle elezioni in Toscana fra il 1880 ed il 1892, di M. SAGRESTANI, *Competizione, patronage, territorialità della politica. Lo scrutinio di lista nel collegio di Massa-Carrara*; M. PIGNOTTI, *Partecipazione, organizzazione, competizione. La provincia di Arezzo fra collegio uninominale e scrutinio di lista (1880-1892)*; D. PASQUINUCCI, *La nuova dimensione della politica. Élite, cultura politica e partecipazione elettorale a Siena negli anni dello scrutinio di lista (1882-1890)*; A. BICCI, *Lo scrutinio di lista e la sopravvivenza dello spirito campanilistico. Il caso del terzo collegio di Firenze*, «Rassegna storica toscana», XLIII/1 (1996), pp. 3-174.

128) BNN, C. *Torraca*, b. 1, n. 352, lettera del 12 agosto 1885 a Michele Torraca.

Infatti, fin dalla prima legislatura successiva alla riforma elettorale non vi fu soltanto, invece dell'invocato bipartitismo, una pluralità di opposizioni, da quei residui della *Destra* che si rifiutavano al *trasformismo*, ai radicali, e dal 1883 la *Pentarchia*, ma pure, in un contrasto forse solo apparente con l'affermarsi del *trasformismo*, una crescente frantumazione delle forze parlamentari, dopo le elezioni del 1886, con l'emergere dei *dissidenti* e dell'*opposizione subalpina* e via dicendo.

E per chi guardava preoccupato i progressi del radicalismo in Italia ed all'estero, il nuovo sistema di scrutinio appariva lontano dall'offrire garanzie. Commentando la revisione costituzionale operata dal Congresso francese nel 1884 (una revisione in verità molto circoscritta, ma che tuttavia, decostituzionalizzando le norme relative alla composizione del Senato della legge costituzionale del 24 febbraio 1875, aprì la via ad una certa trasformazione in senso democratico della Camera alta, cambiando così ulteriormente l'equilibrio originale inteso dalle leggi costituzionali del 1875, già fortemente alterato negli anni 1877/79), Clemente Corte scrisse angosciato:

«Abbiamo sott'occhio gli spettacoli del Congresso Francese. L'art. 100 e lo squittinio di lista ci daranno altrettanto. I dottrinari giacobini uso Zanardelli applaudiranno ed i conservatori uso Depretis loro terranno bordone. Si disapproverà, approvando.[...] La nuova legge comunale e provinciale aumenterà i poteri degli eletti, aumentando la loro irresponsabilità. Con un suffragio di molto allargato, le elezioni usciranno dall'ambiente intellettuale e rimarrà l'ambiente istintivo, quell'ambiente che fa di Saffi un Solone, di Costa un economista e di Federico Campanella un martire ed un patriota. Qui nous délivrera de ces gens là?»¹²⁹

Sullo sfondo, dunque, di un processo generalizzato di democratizzazione, del quale come tante volte la Francia era vista come antesignana, la combinazione di un forte allargamento del suffragio con lo scrutinio di lista, quale risultava dalla riforma del 1882, era percepita come contributo al processo disintegratore e destabilizzatore generale. «Che doloroso risultato ha dato in Francia lo scrutinio di lista», commentò Clemente Maraini¹³⁰ con una visuale molto più precisa ed articolata, la prima applicazione della nuova legge elettorale, a pochissimi giorni dal primo turno delle elezioni alla *Chambre des députés*, che aveva prodotto un risultato sensa-

129) *Ibid.*, b. 2, n. 520, lettera del 19 agosto [1884] a Michele Torraca.

130) ASB, c. 76, lettera del 9 ottobre allo Zanardelli.

zionale e particolarmente allarmante per i liberali italiani: al primo turno, tenutosi il 4 ottobre 1885, erano infatti riusciti eletti ben 176 monarchici più o meno clericali, per la profonda spaccatura dei repubblicani fra *opportunistes* e radicali, contro soli 85 repubblicani temperati e 39 radicali, con un'ulteriore sconfitta cocente per lo schieramento governativo, risultando rieletti, dei 108 deputati uscenti fedeli al *leader* Jules Ferry e ripresentatisi, soltanto 18! Soltanto la *discipline républicaine*, e dunque il ricorso ad una convergenza condizionante coi radicali, avrebbe salvato i *républicains* nei ballottaggi, consentendo un moderato ribaltamento complessivo dei risultati¹³¹. Nella stessa lettera il pensiero immediatamente si proietta allarmato sulle prospettive italiane a medio termine:

«Io sono pieno di preoccupazioni intorno al risultato dello scrutinio di lista, alle prime elezioni che avremo in Italia. Colle profonde divisioni che minano il partito liberale, rischiamo noi pure di veder sorgere un forte partito reazionario, verso il quale penderà la Destra, abbandonando Depretis e tutti quanti. E traverseremo un periodo funestissimo»¹³².

Se questa era la preoccupazione per una possibile ripresa conservatrice, non su salde basi costituzionali, bensì di carattere intimamente clerico-reazionaria, l'antico fautore di un orientamento francofilo in seno alla *Sinistra* doveva pure ammettere: «Il risultato delle elezioni francesi deve indebolire la pentarchia e rafforzare il Gabinetto e la Maggioranza. La più stretta entente coll'Austria e colla Germania diventa sempre più necessaria [...]»¹³³. Ma già nel marzo 1886 palesava tutta la sua angoscia scrivendo al Torraca: «Caduto Depretis cade l'edificio messo su con tanti stenti» e nella prospettiva di una nuova maggioranza da formarsi intorno alla Pentarchia rimaneva pur sempre una prospettiva terrorizzante: «Tolto Depretis, la Destra e il Centro dovranno invece inclinare sempre più verso i Conservatori e forse anche verso i Clericali»¹³⁴. Pur consapevoli della limitatezza delle voci interrogate in seno alla classe politica liberale, ci sembra tuttavia emergere chiaramente che non solo per larghe parti della *Destra* o dei *Centri*, ma anche

131) Per l'analisi di queste elezioni si rinvia a O. RUDELLE, *La République absolue. Aux origines de l'instabilité constitutionnelle de la France républicaine 1870-1889*, Paris 1982, pp. 116-157.

132) Si veda n. 130.

133) BNN, C. Torraca, b. 1, n. 356, C. Maraini a M. Torraca, 14 ottobre 1885.

134) *Ibid.*, b. 1, n. 358, lettera del 26 marzo 1886.

per vari settori della *Sinistra*, il sistema elettorale adottato nel 1882 non pareva garantire, pur attraverso tutta la gamma delle loro contrastanti preferenze ideali e tattiche, un efficace contributo alla salvaguardia del sistema politico.

Dopo le elezioni del 1886 gli uninominalisti ritornarono subito alla carica con due proposte di legge, firmate rispettivamente da Ruggiero Bonghi e dal Nicotera, miranti al ripristino del collegio uninominale, mentre il Presidente del Consiglio riteneva doveroso ripresentare il disegno di legge per il riparto dei deputati, in conformità al disposto dell'art. 46. Allora, e per tutta la legislatura, gli uninominalisti, vecchi e nuovi, erano nell'offensiva senza riuscire però ad imporsi definitivamente negli Uffici e nelle Commissioni, lasciando spazio così a chi cercava soluzioni alternative, proponeva sistemi misti, e particolarmente ai sostenitori della rappresentanza delle minoranze, con in testa il Genala. Chi, invece, si trovava palesemente sulla difensiva, furono i sostenitori dello scrutinio di lista: rispetto alla compattezza dei primi ed alla relativa facilità con cui questi potevano tatticamente accordarsi coi secondi, essi si trovavano più che mai divisi sull'opportunità o meno di modificare la legge del 1882, subendo al tempo stesso una continua erosione col distacco dei *pentiti dello scrutinio di lista*. La disaffezione per il sistema adottato nel 1882 era giunta, con la campagna elettorale del maggio 1886, fino a penetrare nelle file dei sostenitori più antichi e convinti dello scrutinio di lista. Non solo, nell'ambito del radicalismo lombardo il Moneta, disorientato per l'andamento della campagna elettorale, preannunciò un completo cambiamento di posizione del maggior quotidiano *democratico*:

«[...] imbrogli e confusione a cagione di questo malaugurato scrutinio di lista. Democratici contro democratici, progressisti quà in lega coi moderati, altrove coi candidati del partito operajo. È una corsa affannosa di vanità e ambizioni personali, che finirà per abbassare ancor più quel po' di senso morale che c'è nel paese.

Te ne scrivo, perchè io e il Secolo che abbiamo appoggiato lo scrutinio di lista, credendolo un buon sistema di educazione politica, confessiamo di avere errato, e appena riaperta la Camera ci uniremo al Nicotera per chiedere si ritorni al Collegio uninominale. Spero che anche tu, da Uomo di Stato coscienzioso, non avrai difficoltà a riconoscere doversi abbandonare un sistema, che dà così cattivi frutti»¹³⁵.

135) ASB, c. 79, lettera allo Zanardelli, del 16 maggio 1886.

Nella stessa cerchia dei seguaci veneziani più vicini allo Zanardelli questo atteggiamento si era andato diffondendo: fin dalla presentazione della relazione Franchetti, il Tecchio, pur criticandola su altri punti severamente, confessò allo Zanardelli:

«Sinceramente, lo scrutinio di lista, così come fu applicato, è stato per me una grande delusione. Credo fermamente che se non riusciremo a perfezionare il sistema, il ritorno al collegio uninominale finirà per imporsi come reazione contro le immorali coalizioni a cui lo scrutinio di lista ha dato una spinta potente»¹³⁶.

Ulteriormente disgustato dall'esperienza delle elezioni nella sua Venezia («Io qui dopo lo stomachevolissimo esempio del connubio Galli-Papadopoli nel nostro collegio [...] sto col Nicotera»¹³⁷), egli si pronunciava con veemenza per l'abbandono dello scrutinio di lista:

«Le cose hanno preso una piega tale da rendere assai difficile e direi quasi impopolare il sostenere un sistema il quale, non per difetto intrinseco, ma per la mancanza di carattere e di pudore negli uomini chiamati a applicarlo, ha dato così cattivi frutti. Il solo che via ha guadagnato è il Depretis. Ed io son certo che egli farà di tutto per osteggiare il ritorno al collegio uninominale»¹³⁸.

Disorientato per questo mutamento fra gli zanardelliani veneziani, il Pellegrini domandava direttamente allo Zanardelli se egli pure avesse cambiato posizione e, riaffermando l'«antica» sua «opinione» in favore dello scrutinio di lista, si dichiarava in favore d'una decisa estensione del voto limitato:

«Fu un errore non ammettere il voto limitato anche nei collegi tricornuti: e si potrebbe ora favorire questa modificazione, senza rinnegare del tutto il sostenuto provvedimento. Ciò tanto più mi parrebbe utile, perchè converrà anche nella legge comunale e prov.[inciale] introdurre un modo di votazione che dia anche al partito in minoranza la sua legittima rappresentanza: altrimenti clericali, conservatori, depretisini, apparecchieranno giorni tristi all'Italia»¹³⁹.

136) *Ibid.*, b. 80, lettera dell'11 aprile 1886.

137) *Ibid.*, lettera allo Zanardelli dell'8 giugno 1886. Roberto Galli fu un noto ed autorevole esponente della *Sinistra* veneta, il Papadopoli uno della *Destra*.

138) *Ibid.*, lettera allo Zanardelli, del 21 giugno 1886.

139) *Ibid.*, lettera del 6 giugno 1886.

Significativamente, i sostenitori dello scrutinio di lista si atteggiavano anzitutto sulla linea difensiva per cui l'adeguamento del riparto dei deputati costituiva un atto dovuto per l'art. 46 della legge elettorale, considerando dunque inammissibile ogni tentativo d'innescare su questi progetti di legge una rimessa in discussione del sistema elettorale in sè. Ma proprio questa prima trincea cedeva regolarmente, e se lo scrutinio di lista reggeva per tutta la legislatura ciò fu dovuto anche al deciso atteggiamento prima di Agostino Depretis, poi di Francesco Crispi, che, come Presidenti del Consiglio, gettavano più volte tutto il peso del governo sulla bilancia per la difesa dello scrutinio di lista. Va sottolineato, però, che l'appartenenza alla *maggioranza* non spegneva nei deputati moderati l'antica ostilità verso lo scrutinio di lista, e soltanto in misura molto limitata portava ad un atteggiamento di lealismo che comportasse una coerente difesa dei disegni di legge sull'adeguamento del riparto dei deputati. Se nel 1889 si era prodotta nella Commissione una situazione di stallo per cui nè il mantenimento dello scrutinio di lista, nè un nuovo sistema di voto unico con quoziente in piccoli collegi di due o tre deputati, proposto dal Genala, nè il ritorno puro e semplice al collegio uninominale trovarono una maggioranza, nel '90 il Crispi riuscì, invece, grazie alla modifica del regolamento della Camera approvato nel 1888, che limitava il ruolo degli Uffici e della Commissione, qualora venisse adottata la procedura delle tre letture, ad un esame puramente tecnico del disegno di legge, a far compiere al suo nuovo disegno di legge per il riparto dei deputati speditamente l'*iter* in sede di Commissione; non ne potè però cogliere i risultati per la fine anticipata della legislatura.

Quale fosse stato l'orientamento prevalente a Montecitorio in materia di sistema elettorale l'aveva dimostrato, negli stessi mesi, il cammino fatto, contro l'esplicita opposizione dello stesso Presidente del Consiglio, dalle rinnovate proposte per il ritorno al collegio uninominale presentati dal Bonghi e dal Nicotera e la maggioranza nettissima raccolta dalla tesi uninominalista negli Uffici prima e nella Commissione poi. L'esito delle elezioni del 1890, assai favorevole alla componente moderata della *maggioranza*, aumentava ulteriormente le *chances* degli uninominalisti nella nuova legislatura, e con la caduta del ministero Crispi si ruppe l'argine, già abbastanza minato. La formazione del ministero Di Rudini-Nicotera, di coalizione cioè fra la *Destra*, da sempre uninominalista,

e quel gruppo della *Sinistra* che era guidato da colui che da tempo era diventato uno dei più accaniti avversari dello scrutinio di lista, costituì il terzo dei tre fattori la cui convergenza avrebbe portato al ripristino del collegio uninominale nel 1891; il peso del governo era ormai gettato, e con decisione, nell'altro piatto della bilancia! La convergenza delle proposte di legge presentate da deputati di vari settori per il ritorno al collegio uninominale si realizzava con facilità, proposte alternative od intermedie trovavano pochissimo ascolto, nemmeno un ultimo tentativo lanciato dallo stesso Genala per un'applicazione almeno parziale del suo meccanismo di voto unico in collegi plurimi; come già nel 1889 e '90, in fin dei conti rispetto alla novità di siffatti modelli, privi di confortante larga esperienza, prevaleva la sicurezza di un modello ben conosciuto qual era il collegio uninominale a due turni, nè vi esisteva oramai più il motivo di ricorrere, da parte degli uninominalisti, a modelli di rappresentanza delle minoranze come *second best* per scongiurare lo scrutinio di lista maggioritario puro! Così si giunse con ampia maggioranza di voti nei due rami del Parlamento, alla legge del 5 maggio 1891! Verso il ripristino del collegio uninominale convergevano dai settori più distanti della Camera come del Senato speranze, antiche e nuove, riposte in questo sistema di scrutinio, atteggiamenti di scetticismo verso modelli alternativi, contraccolpi di attese riposte nello scrutinio di lista ed andate successivamente deluse. Speranze ispirate alla logica della ragione di stato dell'Italia liberale e quelle obbedienti alla ragione di partito, non sempre nettamente distinte: comunque, ad illustrare il cambiamento dello spirito generale basti ricordare il fatto che, dalle file dell'*Estrema sinistra*, mai capace di esprimere una linea originale in materia di sistema elettorale, ora il *leader* della *democrazia*, Felice Cavallotti, nonostante gli antichi legami con la *Sinistra* cairoliana e zanardelliana, sperasse che il ritorno al collegio uninominale avrebbe «perme[ss]o alla Democrazia di allargare di molto, ma di molto, la sua sfera d'azione e d'influenza nel paese, nella Camera – e perchè no – anche nel Governo»¹⁴⁰.

Sistemi elettorali, strategie istituzionali e disegni di partito, *gerrymandering*: nella riforma del 1891 lo spazio per quest'ultimo era ristretto, cioè un discreto margine v'era nel caso singolo, ma,

140) Lettera del Cavallotti al Giampietro, dell'11 ottobre 1891, ristampata in F. CAVALLOTTI, *Lettere 1860-1898*, a cura di C. VERNIZZI, Milano 1979, pp. 292-293; cfr. anche quella a Carlo Romussi, dell'11 giugno 1891, *ibid.*, pp. 279-285, specie p. 280.

per gli stessi disposti della legge, i problemi pratici e anche per il carattere composito della coalizione di governo, non v'erano i presupposti per una strategia di partito a largo respiro, e ciò valeva in buona parte anche a livello istituzionale. Merita forse d'essere ricordato ancora un fatto, paradossale almeno in apparenza: la riforma elettorale, con l'allargamento del suffragio e lo scrutinio di lista, aveva spostato, malgrado i progressi dell'*Estrema sinistra*, sostanzialmente il baricentro della Camera verso il settore moderato che già aveva registrato una discreta ripresa nel 1880, e soprattutto le elezioni del 1890 avrebbero rafforzato questa tendenza; specularmente, la riforma elettorale del 1891 avrebbe prodotto un risultato, nel '92, non favorevole agli antichi fautori del collegio uninominale, cioè la *Destra*. Comunque, non ci sembra possibile, almeno allo stato presente degli studi, suggerire ipotesi sull'incidenza del cambiato sistema di scrutinio sui risultati elettorali delle forze politiche; troppo complessa è la coincidenza dei tre fattori, cioè, della riforma elettorale del '91, del largo rimescolamento delle carte, con schieramenti profondamente cambiati, e dell'azione elettorale del governo Giolitti.

Che la questione dello scrutinio non fosse considerata da tutta la classe politica liberale come definitivamente chiusa con lo schiacciante voto del 1891, si desume da vari indizi relativi agli intenti del nuovo governo Crispi, favorevole a riaprire la questione del sistema elettorale, a cominciare dalla stessa ricerca fatta eseguire da questi sulla ripartizione dei collegi uninominali in seguito alla riforma del 1891¹⁴¹. Lo stato latentemente aperto del *dossier* dello scrutinio risulta palese dalla lettera programmatica che Giovanni Giolitti inviò nel novembre 1900 a «La Stampa», nella quale, parlando dell'esigenza di superare le «ingerenze parlamentari» nella vita amministrativa e giudiziaria e il prevalente orientamento localistico e particolaristico delle elezioni e della necessità della «costituzione di partiti con programmi chiari e precisi, apertamente e costantemente sostenuti», ribadì il suo «antico convincimento» «che a distaccare la mente degli elettori dalle piccole quistioni personali o locali [avrebbe] giov[ato] lo scrutinio di lista a base molto larga»:

«la cura dei piccoli interessi in una vasta circoscrizione diverrebbe impossibile al deputato, e l'esito delle lotte elettorali cessando di dipendere

141) Si rinvia al nostro *Il sistema elettorale* cit., pp. 319-320, 341-346.

dalle influenze locali, sarebbe deciso da giudizi del paese sopra veri e propri programmi di governo [...]»¹⁴².

Fin qui ci muoviamo nel solco della tradizione classica della *Sinistra* in materia di sistema di scrutinio elettorale: ad arricchire la prospettiva sono invece le riflessioni che un autorevole esponente della *Destra*, il senatore Carlo Alfieri di Sostegno, appena diffuse in piena estate del 1894 delle affidabili voci secondo le quali «il Governo facesse studiare a buono la riforma dell'organismo amministrativo sulla base del così detto discentramento e la riforma elettorale a base dello squittinio di lista per provincia», espone ad Urbanino Rattazzi:

«la seconda di queste riforme sarebbe, è antica mia persuasione, la più urgente e la più ferace di utili effetti; se le circoscrizioni elettorali saranno le più estese che le condizioni reali del paese comportino e se lo squittinio di lista non andrà disgiunto dalla rappresentanza proporzionale come felicissimamente fu sperimentata in Svizzera e che il¹⁴³ compianto Genala molto caldeggiava. - La più velenosa inquinazione di tutto lo Stato italiano viene da Montecitorio e dalla presente perversione organica del corpo elettorale. A questa presto occorre cura addirittura radicale, depurativa, ricostituente e profilattica. - Il suffragio più o meno universale [...] finisce nella tirannia della folla ignorante: e già l'Italia ne patisce tutti i danni, inaspriti dal campanilismo del collegio uninominale. Occorre innalzare ed ingentilire e nazionalizzare il suffragio politico collo squittinio di lista in circoscrizioni estese: disciplinarlo sotto la direzione dei più savii e dei più intelligenti di ciascun partito, colla rappresentanza proporzionale; la quale sola rispecchia sinceramente ed equamente lo stato reale delle opinioni e la volontà del paese»¹⁴⁴.

Tematiche ed istanze, di contrastante origine e valenza, si mescolano e si ricompongono in modo originale in questa lettera, che pure dall'Ottocento fa intravedere già quelle che sarebbero state le impostazioni nuove in materia di scrutinio, specie per la combinazione della lista col sistema proporzionale. Va, comunque, ricordato almeno un episodio significativo che risale al pieno della crisi di fine secolo: nel tardo 1898 il Presidente del Consiglio Pelloux intendeva, nel quadro di una politica più vasta di lotta all'*Estrema*

142) Ristampata in G. GIOLITTI, *Discorsi extraparlamentari*, a cura di N. VALERI, Torino 1952, pp. 247-249 (le citazioni a pp. 248-249).

143) Corretta dall'originale versione: «e dal».

144) Lettera del 6 agosto 1894, in MCRR, b. 1040, pl. 9 (1) (sottolineature nell'originale).

sinistra, presentare un disegno di legge per l'adozione dello scrutinio di lista a larga base territoriale, combinando però questa ripresa di un modello particolarmente caro alla *Sinistra* tradizionale con un *découpage* delle circoscrizioni precisamente mirato in funzione anti-sovversiva¹⁴⁵; non se ne sarebbe fatto nulla, com'è noto. Eppure dalla legge del 1891 all'ultimo tentativo compiuto da Giolitti nel 1903 di adempiere all'obbligo dell'art. 46, tentativo conclusosi in modo del tutto negativo, fino agli anni che avrebbero segnato l'apogeo della politica giolittiana, la questione del sistema elettorale, se sarebbe presto apparsa, ed a noi continua ad apparire, univocamente e definitivamente risolta, fino alla guerra mondiale, in favore del collegio uninominale a due turni, in realtà avrebbe costituito un argomento aperto, seppure in modo soprattutto latente.

145) Si veda la testimonianza del Presidente del Senato D. FARINI, *Diario di fine secolo*, a cura di E. MORELLI, Roma 1961, II, p. 1404.

APPENDICE

I. Francesco GENALA a Fedele LAMPERTICO, 24-2-1882
(BBV)

Firenze 24 febbraio 1882

Caro Signore

Le sono gratissimo del suo gentile biglietto e trovo giusta la sua osservazione da uomo veramente pratico: «ci vuole una proposta semplice e che possa avere corso propizio presso l'altra Camera» ella mi scrive e io entro subito nel suo ordine di idee.

Sembra a me che il Senato dovrebbe accettare il voto limitato e estenderlo a tutti i collegi a 5, a 4, o a 3 deputati. Avrebbe un appoggio nella proposta della 1a Commissione della Camera che ebbe per relatore Zanardelli, la quale introdusse il voto limitato nella legge e lo estese ai collegi a 4 e a 5. (73 in tutto)

La seconda Commissione della Camera, ossia quella che ebbe per relatore il Coppino propose di estendere il voto limitato anche nei collegi a 3 (59) - fra tutti 132.

Il Ministero avrebbe accettato la proposta ultima della Commissione senza l'opposizione del Crispi e dei radicali, accettò e sostenne fino quasi all'ultimo il voto limitato ne' collegi a 5 e 4 deputati e quando fu fatto il voto per appello nominale (9 febb[raio]) il ministero aveva dichiarato che accettava il voto limitato nella detta misura.

Allora il Crispi, Tajani e Nicotera si agitarono; fecero un comitato, andarono dal Depretis minacciando di votar contro la legge, strepitando che egli voleva cambiar la base del partito ecc. - e riuscirono a farlo recedere di un passo. Veramente Depretis e Zanardelli titubarono per un paio di giorni, ma poi cedettero. Se avessero avuto coraggio avrebbero avviato sopra una buona strada i partiti italiani.

Prezzo della transazione fu il sacrificio del voto limitato ne' collegi a 4: questa proposta, per altro, del voto limitato ne' collegi a 4, non fu respinta dalla Camera che per una differenza di 27 o 28 voti, essendo molto scarsa la destra e accorsi a sinistra tutti i meridionali e i radicali.

Io ritengo adunque che se il Senato accettasse il voto limitato, lo estendesse ai collegi a 4 e a 3 farebbe una riforma utile al paese; la Camera l'accetterebbe e forse rimetterebbe il ministero nella condizione fortunata di staccarsi da Crispi e dai Radicali e gettare le basi di un nuovo partito liberale.

Taccio delle ragioni intrinseche al tema, perchè lei n'è maestro, e domus. Ma se l'opera mia può valere qualcosa la metto tutta a sua disposizione, pronto anche a venire a Roma se Ella lo desidera. Sono a' suoi ordini. Il Senato può far molto bene: il non essere elettivo gli dà una gran-

de superiorità in questa questione, perchè il suo giudizio non è turbato da personali interessi, dal desiderio sommo di salvare la propria rielezione o di dominare quella di tutta la provincia.

Scusi e gradisca i saluti di

F. Genala

II. ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE SULLO SCRUTINIO DI LISTA
1. VERBALI DELLE SEDUTE DELL'UFFICIO CENTRALE DEL SENATO,
TENUTESI FRA IL 25 FEBBRAIO ED IL 18 APRILE 1882
(BBV)¹⁴⁶

SENATO DEL REGNO
Sessione Parlamentare del 1881-82
Processo Verbale

MEMBRI dell'Ufficio o Commissione intervenuti: Saracco, Canizzaro [*sic!, recte:* Cannizzaro], Errante, Caccia, Manfredi, Orsini, Lampertico

Addì 25 febbraio 1881 [*sic! recte:* 1882]

La Commissione **per la legge** sullo Scrutinio di lista nelle operazioni elettorali politiche N. 174 **riunitasi alle ore 3 pom. di quest'oggi nelle persone dei controdescritti signori Senatori.**

Il Senatore SARACCO **procedette**⁽¹⁾ alla giustificazione della convocazione dell'U.C. nella tornata d'oggi: comunica scuse d'assenza dei Senatori Brioschi e Allievi: rimane l'Ufficio di Presidenza costituito di Saracco, Presidente, e Lampertico, Segretario. Si dà quindi lettura della relazione e

146) Verbalì autografi redatti dal Lampertico nella sua funzione di segretario dell'Ufficio Centrale; il solo verbale della seduta del 25 febbraio 1882 è firmato. Si tratta, presumibilmente, dell'unica e comunque della definitiva copia di questi verbalì, non essendo conservata copia nel relativo incartamento dell'ARCHIVIO STORICO DEL SENATO, ROMA, Serie *Progetti di legge*, legislatura XIV, sessione 1880-1882, n. 174; il fascicolo contiene invece, fra l'altro, il testo ms. della relazione Lampertico con correzioni ed integrazioni autografe dello stesso Lampertico.

I verbalì sono stati stesi su moduli predisposti, il cui testo stampato viene riprodotto in grassetto, eccetto che dal secondo verbale in poi non si riproducono più nè le indicazioni «Il Segretario» ed «Il Presidente», nè la nota (I) «Deliberazione presa», perchè costantemente disattese nella loro funzione nella redazione dei verbalì. Per facilitare la lettura si adegua la presentazione grafica ad altre edizioni di verbalì di commissioni parlamentari, evidenziando i singoli interventi, andando ogni volta a capo e riproducendo il nome dell'intervenuto uniformemente in maiuscolette.

1) **Deliberazione presa.**

p.[rogetto] di l.[egge] il Presidente pone le questioni: 1. scrutinio di lista. 2. rappresentanza delle minoranze. 3. limiti. 4. circoscrizioni. Si proroga l'U. C. al giorno di Lunedì sei.

Il Segretario **Il Presidente**
Lampertico [firma autografa]

SENATO DEL REGNO
Sessione Parlamentare del 1880-81-82
Processo Verbale

MEMBRI dell'Ufficio o Commissione intervenuti: Saracco, Manfredi, Errante, Caccia, Brioschi, Orsini, Allievi, Cannizzaro, Lampertico.

Addì 6 Marzo 1882

La Commissione **per la legge** sullo scrutinio di lista (N. 174) **riunita alle ore 3 pom. di quest'oggi nelle persone dei controdescritti signori Senatori**

procedette alla discussione della legge sullo scrutinio di lista. E si discute prima del metodo della discussione.

IL PRESIDENTE ricorda i punti su cui ha richiamato l'attenzione nell'antecedente seduta: scrutinio di lista; circoscrizione; rappresentanza delle minoranze; limiti. Riservata la discussione sull'articolo 44 e cioè se si debba attenersi al censimento vecchio od al nuovo, si discute dello scrutinio di lista. CAN[N]IZZARO accetta lo scrutinio di lista.

BRIOSCHI si chiarirebbe contrario allo scrutinio di lista in sè e per sè, lo accetta col correttivo della rappresentanza delle minoranze: riserva quindi il suo voto a seconda che sarà adottato più o meno il correttivo della rappresentanza delle minoranze. Solleva inoltre dubbi di opposizione sulle attribuzioni della Commissione, quando il numero dei collegi non fosse già fissato in modo invariabile. Il principio delle minoranze lo vuole anche pei collegi a 4 deputati.

ERRANTE accetta lo scrutinio di lista col principio delle minoranze, ma senza farnelo dipendere: il principio delle minoranze lo vuol salvo anche nel caso di ballottaggio.

CAN[N]IZZARO si dichiara di nuovo per lo scrutinio di lista nei limiti della legge: quanto alle attribuzioni della Commissione, ne riconosce la gravità.

CACCIA accetta lo scrutinio di lista come conseguenza della legge di estensione del diritto di voto, attenua la gravità di attribuzioni della Commissione.

BRIOSCHI fa osservazioni sulla composizione dei collegi.

ERRANTE nota la difficoltà che la circoscrizione sia fatta dal Parlamento.

MANFREDI ammette lo scrutinio di lista indipendentemente dal principio di rappresentanza delle minoranze: principio che in sè e per sè non accetterebbe.

ORSINI è favorevole allo scrutinio di lista: quanto alla rappresentanza delle minoranze, riserva.

ALLIEVI si pronuncerebbe contrario allo scrutinio di lista in sè e per sè: lo scrutinio di lista non permette all'elettore libera scelta: facilita ibride combinazioni: preclude l'adito agli uomini indipendenti: non impedisce la dipendenza del deputato dagli elettori.

LAMPERTICO replica.

[NOBILI] VITELLESCHI è contrario allo scrutinio di lista: allontana sempre più dall'elettore: dà influenza ai comitati: non tien conto degli interessi locali: dà maggior adito alle influenze politiche: a quelle regionali: insiste sulle minoranze.

BRIOSCHI, ~~Allievi si scambiano~~ [cancell. e sostituito da:] fa in risposta ad Allievi osservazioni sul carattere politico delle maggioranze e delle minoranze: e rispondendo a Lampertico pensa che le minoranze non accresceranno le coalizioni, si le diminuiranno.

Si vota sullo scrutinio di lista 7 contro 3 ciò in via di principio: riservata ogni altra questione.

SENATO DEL REGNO
Sessione Parlamentare del 18...
Processo Verbale

MEMBRI dell'Ufficio o Commissione intervenuti: Saracco, Can[n]izzaro, Errante, Caccia, Brioschi, Orsini, Vitelleschi, Manfredi, Allievi, Lampertico.

Addì 7 marzo 1882

L'Ufficio Centrale **per la legge** sullo scrutinio di lista **riunitosi alle ore due p.m. di quest'oggi nelle persone dei controdescritti signori Senatori procedette** alla discussione sulla proposta del Senatore BRIOSCHI di emendamento quanto alla rappresentanza delle minoranze. Vuole la rappresentanza delle minoranze per ogni collegio di 4 dep.: 1. Riducendola ai collegi di 5, non è riduzione giustificata. 2. per collegi di 4, è giustificata la misura di legge più. 3. ragioni politiche ciò suffragano.

CAN[N]IZZARO osserva le incongruenze nella distribuzione della rappresentanza delle minoranze, accadere per essersi applicata limitatamente alla rappresentanza dei collegi a 5 la tabella preparata per la rappresentanza dei collegi a 5, e a 4.

ALLIEVI osserva che la composizione delle circoscrizioni è determinata da altre ragioni che non la sola numerica.

BRIOSCHI rinnova le osservazioni critiche sulla tabella.

CAN[N]IZZARO pone in rilievo l'importanza oltre che delle ragioni amministrative esposte da Allievi l'importanza delle ragioni politiche.

ERRANTE ritorna sulla osservazione di Can[n]izzaro che la tabella era stata preparata in relazione alla rappresentanza dei collegi a 4 deputati.

ALLIEVI spiega il senso delle sue prime osservazioni.

LAMPERTICO fa notare che ci sono due questioni diverse: l'una, estensione della rappresentanza delle minoranze, l'altra, distribuzione giusta. Quanto alla distribuzione giusta osserva doversi interpellare il Ministro in ordine alle condizioni numeriche, regionali, topografiche e amministrative, politiche. BRIOSCHI annuncia che farà un'altra mozione al momento che verrà in questione il ballottaggio, e cioè riferendo l'ottavo dell'articolo 74 non al numero degli elettori, ma al numero dei votanti.

Si delibera intanto scrivere al Ministero.

Lettera del Presidente dell'Ufficio Centrale, sen. Saracco, al Presidente del Consiglio Depretis, 7 marzo 1882 [minuta autografa di Fedele Lampertico]

A S. E. il Presidente del Consiglio dei Ministri
Ministro dell'Interno, Roma

Roma li 7 marzo 82

Nell'esame della legge sullo scrutinio di lista nelle operazioni elettorali politiche, l'Ufficio Centrale ha trovato necessità d'interpellare il Governo

1.° sulle attribuzioni che intenda essersi devolute alla Commissione, di cui [al]l'articolo 64, e più specialmente se intenda che fra le attribuzioni della Commissione medesima vi sia quella di ridurre a 4 o 3 deputati alcuno fra i 33 collegi, che nella tabella ne avrebbero 5.

2.° se il Governo intenda che il numero di 135 collegi sia immutabile, o se per opera di detta Commissione sia suscettivo di aumento o diminuzione.

3.° ed infine, avuto riguardo [*canc. illegg.*] oltre che ad altre considerazioni alle considerazioni seguenti [*canc. illegg.*]

a) [*canc.*] che collo stesso numero di deputati alcune provincie ~~hanno maggiore~~ [?] [*canc., sostituito da:*] si applicava la rappresentanza delle minoranze [*canc. illegg.*] in misura diversa.

b) [*canc.*] che in provincie con un numero di deputati maggiore, che [*canc. illegg.*] in altre, [*canc. illegg.*] la rappresentanza delle minoranze è applicata in misura più scarsa.

[*canc. illegg., sostituito da:*] Ma tali diversità si manifestano ancora più gravi se si considerano in relazione alla distribuzione dei collegi per compartimenti e alla importanza dei centri [*canc. illegg.*] politici.

quali sieno i criteri coi quali il Governo abbia adottato la tabella che

è passata a far parte dell'articolo 44.

L'Ufficio Centrale è convocato per domani alle due p.m. e faremmo preghiera che il Signor Ministro si compiacesse d'intervenire alla riunione dell'Ufficio, o quando ne fosse impedito, si compiacesse di farsi rappresentare, indicandoci all'uopo altra ora o altro giorno quando ciò preferisse.

[...]

SENATO DEL REGNO
Sessione Parlamentare del 1880-81-82
Processo Verbale

MEMBRI dell'Ufficio o Commissione intervenuti: Tutti.

Addì 10 marzo 1882

L'Ufficio Centrale

per la legge sullo scrutinio di lista N.174

riunito alle ore 2 pom. di quest'oggi nelle persone dei controdescritti signori

Senatori procedette a prender atto delle informazioni del Presidente Saracco del desiderio del Presidente del Consiglio che si rinvii l'Ufficio a domani per poter lui intervenire, non potendo oggi nè lui nè lo Zanardelli, malati. Si scambiano poi osservazioni fra Brioschi, Errante, Caccia, Lampertico, Can[n]izzaro sul punto della prosecuzione dei lavori. Vitelleschi non potendo intervenire domani, si riserva il suo voto. Si rinvia a domani.

SENATO DEL REGNO
Sessione Parlamentare del 18...
Processo Verbale

MEMBRI dell'Ufficio o Commissione intervenuti: Tutti eccetto Vitelleschi e coll'intervento del Ministro dell'Interno Depretis.

Addì 11 Marzo 1882

L'Ufficio Centrale **per la legge** sullo Scrutinio di lista

riunito alle ore due di quest'oggi nelle persone dei controdescritti signori Senatori

procedette ad interpellare il Ministro dell'interno sui punti di cui la lettera deliberata in altra riunione.

IL MINISTRO espone compendiosamente la storia del disegno di legge. Punti prestabiliti: voto segreto: numero non più di cinque: collegi dentro alla

circoscrizione provinciale: popolazione, ne risultarono 131 collegi. Sentito Ministero L.P., sentiti i prefetti. Difficoltà sorte: il numero dei Deputati per Provincia variava. I collegi portati a 135. Il voto limitato accettato dal Ministero per facilitare l'adozione della legge, ma in certi limiti: 1. Attribuzioni della Commissione, nel modo il più restrittivo possibile. 2. 135 non restano. 3. necessità di fatto; i collegi minori, compensazioni; limiti della rappresentanza delle m.[inoranze] il numero di 38 risultava dall'esame primo; quello di 33 da un secondo.

BRIOSCHI: la rappresentanza delle minoranze la mette in prima linea, non come Depretis, in via sussidiaria. Sconfinato arbitrio della Commissione: 13 provincie sole per cui si possono far dei collegi a 5, e sole 6 in cui ciò si può senza alterare il numero dei collegi: pensa che della rappresentanza delle m.[inoranze] si sia tenuto conto in origine anche nei collegi a 4: collo scrutinio di lista non crede che sia ammissibile la differenza, che alcuno ne voti cinque, altri meno: quid attesa la diversità del numero d'abitanti per collegio, da 80.000 a 20.000 coi risultati dal nuovo censimento? CAN[N]IZZARO si preoccupa della distribuzione: o rapporto colla popolazione o rapporto coi centri importanti: al primo rapporto corrispondeva fino a che se ne avevano a 4, e a 5, dopo che si è scesi a quelli soli da 5, no: non il secondo, Potenza — Firenze: Torino, uno solo: ecc. ecc.: e in quei limiti la sperequazione resta.

DEPRETIS: per 61 collegi non c'è che dire: tende a dimostrare la limitata portata delle attribuzioni della Commissione: esclude che nella composizione primitiva dei collegi si sia tenuto conto del voto limitato: esame delle affinità economiche, politiche, questo è stato il criterio per la composizione dei collegi.

BRIOSCHI replica: cita la relazione Zanardelli.

DEPRETIS dice che quella proporzionalità si ebbe bensì coi collegi a 4, ma senza che ciò si fosse avuto in mira fin da principio: e quanto alla Commissione, crede che ripenserà alle incongruenze della distribuzione.

ALLIEVI, rappresenta le due correnti, l'una che si preoccupa delle attribuzioni della Commissione come eccessive, l'altra che le desidera per rimediare a dette incongruenze, e chiede come il Governo le concilii.

~~Errante~~ [*cancell.*] BRIOSCHI pensa che senza metter sossopra tutto[,] la equa distribuzione è impossibile; e d'altra parte come si presenteranno alterazioni se i collegi sono stati composti avuto riguardo a tante altre condizioni? Se si porta la rappresentanza delle m.[inoranze] ai collegi a 4, tutto è combinato.

ERRANTE pensa non si può prestabilire i limiti del mandato della Commissione; e chiede pel ballottaggio.

SARACCO: indispensabili ma per qual fine? per la più equa distribuzione?

DEPRETIS risponde limitatamente a errori di fatto; alla miglior sede (Rocca di San Casciano, Valle dell'Arno); ed anche per la equa distribuzione del voto limitato.

BRIOSCHI, il 38, affatto artificiale, perchè no spingere a quel punto che si poteva il collegio a 5? DEPRETIS ricusa l'estensione ai collegi a 4: e di-

chiara non essere il concetto della legge quello che la rappresentanza delle m.[inoranze] si ottenga solo col voto limitato; si ottiene anche coi collegi minori. Il Ministro si assenta.

CAN[N]IZZARO propende alla soluzione intermedia: si aumentino i collegi a 5. ~~Errante~~ [cancell.] SARACCO per la posizione della questione: la proposta in discussione ora, è la proposta Brioschi.

ALLIEVI giustifica l'inconseguita, cioè d'esser contrario alla rappresentanza delle m.[inoranze], mentre è contrario allo scrutinio di lista: facciamo un passo alla volta: vediamo alla prova lo scrutinio di lista: teme gli effetti Parlamentari della rappresentanza delle m.[inoranze]; altrove non è la maggioranza parlamentare, è la maggioranza del popolo. Svizzera...: ma per noi è la Parlamentare: è la maggioranza attuale, e quindi non si può portarci un elemento perturbatore. (Lo scrutinio di lista popolare solo per i letterati della politica). ERRANTE, si preoccupa della questione del tutto insieme, pensa non sia da impegnare una grossa battaglia, tale sarebbe la conseguenza della proposta Brioschi: desidererebbe una proposta intermedia.

CACCIA trova da non preoccuparsi dei poteri della Commissione: la rappresentanza delle m.[inoranze] non ha uno scopo perequativo, ma politico: badare che le ~~maggi~~ [corretto in:] minoranze possono essere pericolose: è una formula e ha i guai di tutte le formule indefinite. CAN[N]IZZARO non accetta le teorie di Caccia, secondo cui la rappresentanza delle m.[inoranze] sarebbe distribuita a caso.

LAMPERTICO si associa a Errante, ma trova che un'altra proposta è arduo concretarla: si riserva quando venga in discussione.

BRIOSCHI: spingiamo i collegi a 5, fino a 52, (~~1 a 10~~) (~~salvo Abruzzo, Molise e Veneto~~) [canc. e sostituito da:] e dimostra che porta con sé una migliore distribuzione: preferirebbe però sempre la prima, e insiste che si voti: respinta con 6 voti, ~~contro~~ [canc.] due a favore.

MANFREDI senz'altro dichiara accettar la legge com'è.

SENATO DEL REGNO

Sessione Parlamentare del 1881-82

Processo verbale

MEMBRI dell'Ufficio e Commissione intervenuti: Tutti

Addì 12 Marzo 1882

L'Ufficio Centrale **per la legge** sullo Scrutinio di lista (N. 174) **riunitosi alle ore 1. pom. di quest'oggi nelle persone dei controdescritti signori Senatori procedette** nella continuazione della discussione sulla legge.

ALLIEVI dichiara che se fosse stato presente avrebbe votato contro l'emendamento Brioschi.

VITELLESCHI intervenuto nel seguito della seduta dichiara che avrebbe acceduto a questo, come oggi alla proposta Can[n]izzaro Brioschi.

Sulla proposta di aumentare il numero dei collegi a 5 che resterebbe fissatore in 52, BRIOSCHI determina le Province, in cui si introdurrebbero: Alessandria, Bari, Cosenza, Cuneo, Catanzaro, Firenze, Genova, Lecce, Messina, Milano, Roma, Torino, Udine.

ORSINI considera la maggioranza come quella in cui risiede il governo: si richiama agli stessi principi del diritto privato: accetta la rappresentanza delle minoranze ma senza che si ecceda: la estensione, a cui si divenga per via di perequazione, nel fatto però penserebbe a un perturbamento. Parla in particolare di Genova.

BRIOSCHI replica sul conto di Genova. E modifica la proposta, cioè nel senso che il numero di 52 non si fissi in via assoluta, ma compatibilmente colla possibilità del fatto.

ORSINI risponde su Genova.

Si fa da ALLIEVI osservazione che non si può discutere delle particolarità. CAN[N]IZZARO trova la proposta un miglioramento.

Si mette a voti la proposta Can[n]izzaro Brioschi: sì tre, no sei.

Si comincia la discussione dell'articolo 1.

BRIOSCHI nota che la legge è esposta ad esser mutata tutta.

ALLIEVI determina i limiti di quella mutabilità.

L'articolo ha 5 voti, e 4 contro. Ricorre Can[n]izzaro: si aggiunge al voto negativo. L'articolo 1°. è respinto. Si discute se continuare a discutere.

CACCIA propone il 33 come minimum, ~~e poi~~ [canc.] senza oltrepassare i 45.

Dietro osservazioni Vitelleschi e altri si propone ridiscutere domani. Ma tenute ferme le prese deliberazioni. Si passa alla nomina del relatore.

Saracco 1

Lampertico 1 2 3 4 5

Brioschi 2 3

Vitelleschi 1

Seconda votazione

Saracco 1

Lampertico 1 2 3 4 5 6

Brioschi 1 2

Vitelleschi 1

SENATO DEL REGNO
Sessione Parlamentare del 1881-82
Processo Verbale

MEMBRI dell'Ufficio e Commissione Interventuti: Saracco, Manfredi, Cannizzaro, Caccia, Errante, Brioschi, Orsini, Allievi, Lampertico, Vitelleschi.

Addì 18 Aprile 1882

La Commissione **per la legge** sullo scrutinio di lista **riunita alle ore 3 pom. di quest'oggi nelle persone dei controdescritti signori Senatori procedette** alla discussione sulla Relazione.

BRIOSCHI: il Relatore non tenne conto sufficiente delle critiche fatte alla nomina della Commissione: non parlò del ballottaggio: e non delle tabelle da lui prodotte nell'U.C., che però il Relatore gli aveva chieste. Accenna alle pratiche da lui fatte col Ministro di G.[razia] e G.[iustizia] per divenire [a] un componimento, e non riuscite.

CANNIZZARO desidererebbe la dimostrazione numerica: e chiarissesi di più la votazione.

BRIOSCHI ed **ERRANTE** desiderano si espongano meglio le ragioni del 2° emendamento.

LAMPERTICO domanda all'U.C. facoltà di concordare coi proponenti le desiderate modificazioni. L'U.C. ammette.

II.2. APPUNTO DEL SENATORE MANFREDI¹⁴⁷
 (BBV)

Mi sono dichiarato favorevole al metodo dello scrutinio di lista. Quanto alla rappresentanza delle minoranze, in teoria ne ho disapprovato il sistema. Ho detto di non ammettere la distinzione tra il diritto di rappresentanza e quello di decisione, fatta da chi vorrebbe solo a questo applicare la regola della prevalenza della maggioranza. Tal [?] regola è ne-

147) Appunto autografo, in origine allegato alla lettera del Manfredi a Fedele Lampertico, del 15 marzo 1882, conservato però staccato da questa lettera, sebbene nell'ambito dello stesso materiale relativo all'operato del Lampertico in materia di riforma elettorale quale membro dell'Ufficio Centrale del Senato.

Si tratta di un sunto delle posizioni prese in sede di Ufficio Centrale, quale il Lampertico pare, con tutta evidenza, aver chiesto ai membri in vista della redazione della relazione. Nella lettera del Manfredi del 15 marzo 1882 si legge infatti: «Ho buttato giù negli acclusi fogli quello che io esposi nella nostra Commissione, o ch'ebbi in mente d'esprimere. Onde non tardare, mando il primo getto, e chiedo scusa della cattiva scrittura e dello sgorbio. [...]» (BBV).

cessità di governo, applicabile ad ogni atto di governo, o conducente al governo. L'elezione della rappresentanza nazionale è decisione conducente alla formazione del governo: si decide chi debba entrare a [far] parte d'uno de' rami del pubblico potere-

L'erroneità d'un sistema [canc.] principio si dimostra dal non essere applicabile in tutte le sue conseguenze. Ora la rappresentanza delle minoranze, anche dai suoi fautori, si riferisce alle minoranze più ragguardevoli. Impossibile si riconosce la rappresentanza di tutte le minoranze, di tutte le opinioni e le idee. Queste hanno altri modi di farsi valere e rappresentare. Il parlamento non è aperto alla discussione per sè stessa. La discussione del parlamento sta come nelle sentenze i motivi alla decisione. Maggioranze e minoranze non si ponno concepire, entro la cerchia costituzionale, prima delle elezioni politiche. Si formano dopo nel seno dell'assemblea di fronte alle questioni pratiche. La divisione de' partiti fuori dell'assemblea legislativa, innanzi alle elezioni, bisogna distruggerla, non riconoscerla e legalizzarla. Il deputato è il rappresentante, non d'un partito, ma della nazione: niun partito può dirsi non rappresentato. Fuori della cerchia costituzionale non v'hanno che i nemici dell'ordine costituito, ai quali non può darsi rappresentanza senza contravvenire alla regola della conservazione dello Stato.

Ma considerata la situazione parlamentare, e veduto come l'ammissione del principio della rappresentanza delle minoranze¹⁴⁸ sia stata condizione indispensabile a fare accettare lo scrutinio di lista, l'ho accettato ne' limiti del progetto votato dalla Camera. In detti limiti non può recare alterazione al principio di governo, non può menomare le forze della maggioranza. Nel sistema poi della rappresentanza delle minoranze, una volta ammesso, ne ho combattuto l'estensione oltre i limiti del progetto. Se il sistema non è atto a rappresentare tutte le opinioni, ma solo dà il modo di penetrare in parlamento alla minoranza la più importante e ragguardevole, per chi voglia foggiarsi il paese diviso come la Camera in partito di destra e di sinistra: se tale minoranza ha diritto di entrare nella Camera semplicemente per farsi sentire, per spiegare le sue idee: il progetto gliene dà il modo a sovrabbondanza con riservare ad essa un deputato in ciascuno de' 33 a 38 collegi da cinque deputati; oltre il modo suo proprio e naturale di riescire colle sue forze in altri collegi.

Rispondendo poi all'accusa¹⁴⁹ d'ingiustizia fatta al¹⁵⁰ progetto, circa la distribuzione de' collegi a cinque deputati, in forza di cui la rappresentanza delle minoranze viene ad essere concessa con disuguaglianza, ed alcune parti del regno ne sono prive, ho detto non avere fondamento. Se la minoranza, che vuol favorirsi, e [*recte*: è] la più ragguardevole, essa esten-

148) Così corretto dall'originale nel singolare: della minoranza.

149) Così corretto dall'originale nel plurale: alle accuse.

150) Così corretto dall'originale: fatte alle.

de il suo partito in tutto il regno; e quindi si giova tutta intiera de' 33 o 38 collegi, in cui le è data rappresentanza senza che faccia divario averla piuttosto in una che in altra parte del regno. La rappresentanza in un collegio gioverà a tutta la minoranza del regno.

Ho fatto poi questo ragionamento: allo scrutinio di lista si addebita come il principale de' vizii quello di soffocare le minoranze. Questo vizio deriva dalla estensione del Collegio - È quindi maggiore ne' collegi più estesi e numerosi di popolazione. Ragionevole dunque recare il rimedio là dove è maggiore il male. Ora i collegi più estesi e popolosi essendo quelli a cinque deputati, giustamente il progetto applica ad essi il correttivo della rappresentanza delle minoranze. Ne' collegi minori, se la minoranza non ha tale soccorso nemmeno corre tanto pericolo: se non ha il vantaggio della rappresentanza, ha quello della meno estesa circoscrizione, che le lascia la possibilità di vincere quà e là secondo le circostanze, poco diversamente che nel collegio uninominale - Così, nel senso stesso de' fautori della rappresentanza delle minoranze si difende il progetto.

II.3. MINUTA DI UN INTERVENTO DI FEDELE LAMPERTICO [s.d., ma fra febbraio ed aprile 1882]¹⁵¹ (BBV)

Avanti pronunziarmi contro il principio della legge ho pensato molto ed ho molto esitato.

Il voto della Camera dei Deputati, provocato dalla attitudine e dal linguaggio del Ministero, non poteva non avere un gran peso. Quel voto aveva creata una situazione politica e imponeva considerazioni di prudenza e di convenienza al Senato. Queste considerazioni mi stettero e mi stanno dinanzi alla mente. Pur v'ha qualche cosa che resiste anche alle ragioni della convenienza politica, ed è una convinzione maturata lungamente e diventata padrona della nostra ~~politica~~ [canc.] coscienza. Non so se ormai desidero veder trionfare la mia idea; certo è che, malgrado ogni sforzo, io non potrei ne [sic!] tacerla ne [sic!] mutarla.

Io ho votato con animo volenteroso e confidente l'allargamento del suffragio. Io ho fede negli istinti e del [sic!] senso politico degli italiani. Non

151) Appunto s.d., della mano del segretario di Fedele Lampertico, Antonio Coppin; il testo potrebbe, in ragione di certi errori di scrittura, essere stato dettato. In ragione del contenuto del testo, che non trova riscontro diretto nei verbali dell'Ufficio Centrale, questa presa di posizione si collocherebbe presumibilmente nel periodo fra il voto della Camera del 9 febbraio 1882 e la stesura della relazione, risultando comunque anteriore al discorso tenuto dallo stesso Lampertico a Palazzo Madama il 3 maggio 1882, di ben diversa intonazione; è ipotizzabile che si tratti della minuta di un discorso da tenersi in una delle prime sedute dell'Ufficio Centrale.

credo il patriottismo e la saggezza patrimonio esclusivo di una sola classe di cittadini. Non ho timore dell'avvenimento della democrazia. Or volta e volta, lo scrutinio di lista è il compimento, alcuni dicono; è il correttivo, dicono altri, dell'allargamento del suffragio. Gli uni e li altri, con forme diverse e diverso linguaggio, diffidano dei nuovi elettori; si propongono dirigerli, illuminarli, vogliono togliere con l'una mano quello che hanno dato coll'altra.

Si dice [*? lettura dubbia*]: lo scrutinio di lista si farà eleggere i migliori; diminuirà i mediocri oscuri, darà rilievo alle doti dell'intelligenza, conosciuta in una più ampia sfera di relazioni sociali e più largamente apprezzata.

Le elezioni collo scrutinio di lista hanno un carattere più spiccatamente politico. Gli eletti avranno poi il sentimento degli interessi generali della nazione.

Si aggiunge da ultimo: i rappresentanti della nazione saranno più liberi, più sciolti da impegni personali, da debito di gratitudine, meno servi degli interessi piccoli e personali. Io credo che in questi sperati vantaggi dello scrutinio di lista vi sia molta attrazione [*sic!*, *presumibilmente per*: astrazione], molta teoria e un po['] di utopia.

Nella realtà la elezione a scrutinio [di lista] è meno vera - meno sincera; non esce dalla coscienza del corpo elettorale. Verità consapevole vi è soltanto nel limite delle conoscenze possibili. Ora il collegio allargato eccede certo i confini, entro cui è presumibile che le persone sieno conosciute, apprezzate. E questi confini sono più o meno ampi secondo il grado di civiltà, lo stato delle comunicazioni materiali e morali delle popolazioni tra loro; certamente non arrivano al limite segnato dalla legge.

Venuta meno la conoscenza diretta delle persone la [e]lezione diventa impersonale; le [e]lezioni sono ratifica di formole, di programmi, non tengono che poco conto o punto conto dell'uomo, delle sue qualità individuali, della sua vita.

I caratteri indipendenti, imparziali, i quali non si abbandonano alla corrente dei partiti, non [*sic!*] pensano da sè ed osano qualche volta stare da sè, scompajono dalla vita politica.

Lo scrutinio di lista suppone una superiore organizzazione dei partiti politici.

Or dove quando manca la passione politica lo scrutinio di lista non vi dà ne anche [*sic!*] delle elezioni a carattere più spiccatamente politico - esse vi rappresentano i risultati di accordi personali, di transazioni interessate, di combinazioni artificiali, in cui si fa sacrificio intero della convinzione politica. Se poi la passione politica c'è, allora il conflitto delle opinioni, reso più burrascoso dal maggior campo nel quale si agitano e dalla più potente organizzazione dei partiti, può assumere proporzioni pericolose. In ognun caso l'esito finale non può essere che la vittoria da una parte, sconfitta dall'altra; trionfo di maggioranza, annullamento di minorità.

Lo scrutinio di lista distribuisce inegualmente il potere politico. Li uni due,

li altri tre, ed altri ancora possono eleggere quattro e cinque deputati: la distribuzione, checché ne sia sarà sempre arbitraria.

La elezione per scrutinio di lista, quando si esercita fra popolazioni dissociate fra loro, non unite, cioè, da nessuna unità di interessi e di pensiero politico, diventa necessariamente un'elezione di secondo grado. Per necessità si formano i comitati, i quali hanno padronanza assoluta. È un'elezione di 2.° grado senza norme direttive legali. Come tutte le elezioni di 2.° grado, rischia grandemente di essere reazionaria o rivoluzionaria, difficilmente liberale.

Non è decisivo, per me, neppure il grande spauracchio attuale degli interessi piccoli, che smetterebbero di far sentire il loro predominio. Certi interessi saranno sostenuti da tutti i deputati del nuovo collegio; prefetture, tribunali, preture, università, ecc. troveranno difensori come per lo innanzi. Quanto ad altri interessi, io non divido certi severi giudizi. In un sistema di centralità tirannica, assorbente, inaudita, quale è quello che informa la nostra amministrazione, l'intervento del deputato in molti casi è una provvidenza; se non altro per rintracciare le carte perdute nel vasto organismo e rimetterle in moto.

In moltissimi casi i piccoli interessi, i quali sarebbero sacrificati dalla mostruosa e inconsapevole centralità, hanno nell'influenza del deputato l'unica forma di tutela possibile.

Le elezioni a scrutinio di lista creano quelle che sono bene conosciute in America, le corporazioni dei politicanti.

Il popolo non conosce più i suoi rappresentanti; ha coscienza non di averli eletti ma di averli accettati; vive necessariamente più lontano da loro; non ha più, o appena, occasione di vederli venire ad uno ad uno davanti a sé per rendere ragione del loro mandato; a poco a poco si persuade di non essere rappresentato nelle grandi Assemblee politiche; e si disaffeziona dalle istituzioni.

Il popolo ama, attraverso le formole [e] i programmi politici, veder la personalità viva e vivente dell'uomo. Nè mi pare che la rappresentanza delle minorità corregga tutti questi vizi. Forse correggerà uno, lo strapotere delle maggioranze, ma il rimedio stesso è senza pericolo? Dove è la maggioranza, dove la minoranza? La maggioranza d'oggi è pure minoranza domani, fra tante minoranze diverse quale potrà farsi eleggere? Ad ogni modo, si torrebbe uno, non tutti li altri inconvenienti.

Non vedo lo scrutinio di lista accettato al popolo, popolare nel senso vero e proprio della parola. Lo scrutinio di lista è aspirazione dei letterati della politica, non è nei sentimenti delle popolazioni. Non credo che possa, e che debba durare.

Pur da molti si dice facciamo l'esperimento.

E facciasi pure: al punto cui siamo giunti nè vedo, e quasi non voglio, che si muti il voto del Senato. Esprimo una riserva per l'avvenire. L'esperimento avrebbe dovuto farsi, dove per la agglomerazione delle popolazioni, per le vie e scambi frequenti vi è unità di esistenza e di vita politica:

e in questa misura per le città, pei territori popolati l'accetterei. La estensione che vi si dà, rende impossibile la previsione dei risultati. Or l'ignoto mi fa paura in politica. E poiché ho fede nel libero ed allargato suffragio, non sento nessun bisogno di imbavagliarlo e correggerlo.

PIER LUIGI BALLINI

RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI, VOTO PLURIMO,
SUFFRAGIO UNIVERSALE:
DA RUDINÌ A LUZZATTI (1896-1911).
TEMI DI UN DIBATTITO

1. «Organizziamo il suffragio»

«Organizzare il suffragio»: il tema era riproposto frequentemente nei dibattiti durante la crisi di fine secolo anche come soluzione alla questione aperta del «decadentismo parlamentare» men-

* Un vivissimo ringraziamento ai Soprintendenti, ai Direttori, ai funzionari e al personale degli Archivi e delle Biblioteche citate per la disponibilità e il generoso, competente aiuto datomi nel corso delle ricerche. Un ringraziamento particolare alla dott.ssa Barbara Cartocci, Soprintendente dell'Archivio Storico della Camera dei deputati, e ai dott. Emiliano Gandolfi, Carla Ceresa, Carlo Fiorentino, Sergio Mazzini. La signorile liberalità e cortesia del conte Roberto Calvi di Bergolo e dei baroni Alessandro e Caterina De Renzis mi ha consentito di consultare le carte conservate, rispettivamente, nell'Archivio Visconti Venosta e nell'Archivio Sidney Sonnino.

Per gli Archivi e le Biblioteche i cui fondi sono citati si è fatto ricorso, nelle note, alle seguenti abbreviazioni:

- ACS - Archivio Centrale dello Stato, Roma
ASB - Archivio di Stato di Brescia
ASCD, DPLIC - Archivio Storico della Camera dei deputati, Roma, *Disegni e proposte di legge e Incarti delle Commissioni*
BCSGP - Biblioteca Comunale di San Giovanni in Persiceto, *Carteggio Bergamini*
BCI - Biblioteca Comunale di Imola, *Carte Codronchi Argeli jr.*
BNF - Biblioteca Nazionale Centrale (Firenze), *Carteggio Ferdinando Martini*
ALV - Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia, *Archivio Luigi Luzzatti*
ASM - Archivio Sidney Sonnino, Montespertoli (Firenze)
AVV - Fondazione "Camillo Cavour", Villa Cavour, Santena, *Archivio Visconti Venosta*
ISRT - Istituto Storico della Resistenza in Toscana, *Archivio Gaetano Salvemini*

tre in Italia «a rimedio s'invoca[va] un Principe più forte»¹. Antonio Starabba di Rudinì, dal 10 marzo 1896 a capo di un governo che si presentava soprattutto «quale espressione di correnti e circoli anticrispini conservatori, anche se cercava [...] di offrire una rappresentatività alle forze reali nella Camera e nel paese»², era «profondamente convinto» – dopo l'approvazione della legge che aveva reso elettivo il Sindaco in tutti i comuni del Regno³ – «che

- 1) M. TORRACA, *Il suffragio inorganico*, «Corriere della Sera», 22-23 gennaio 1897. «Che cosa vuol dire organizziamo il suffragio? La domanda – scriveva – è sorta in Italia dopo alcune frasi, non esplicite abbastanza, pronunziate dall'on. Di Rudinì, quando rispose in Senato all'on. Parenzo, che lo interpellò per la scelta dei senatori».
- 2) M. BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore: i governi di Rudini (1896-1898)*, Roma 1976, p. 23.
- 3) Sulle «Modificazioni e aggiunte alla legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865», del 1888: R. ROMANELLI, *Francesco Crispi e la riforma dello Stato nella svolta del 1887*, «Quaderni storici», n. 18 (1971), pp. 763-834, ora in Id., *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna 1988, pp. 207-276; ISTITUTO PER LA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA, *Le riforme crispine. Volume terzo. Amministrazione locale*, Milano 1990; G. LIBERATI, *La legge comunale e provinciale*, in ISTITUTO PER LA STORIA DEL RISORGIMENTO ITALIANO, *Problemi istituzionali e riforme nell'età crispina. Atti del LV Congresso di storia del Risorgimento italiano (Sorrento, 6-9 dicembre 1990)*, Roma 1992, pp. 139-191; P.L. BALLINI, *Il suffragio amministrativo in Italia: da Crispi alla crisi di fine secolo*, in COMUNE DI IMOLA - FONDAZIONE «ANDREA COSTA», *Le elezioni del 1889 e le amministrazioni popolari in Emilia Romagna*, Torriana (Fo) 1995, pp. 69-114. Secondo il R.D. 10 febbraio 1889, n. 5921 con cui fu approvato il T.U. della legge comunale e provinciale, il Sindaco era diventato elettivo solo in 449 comuni su 8256. Con la legge del 22 luglio 1896, n. 346 il Sindaco diventò invece elettivo in tutti i comuni del Regno. Sulla sua figura nel lungo periodo: F. G. SCOCA, *La figura del Sindaco dal 1848 ad oggi*, in *Atti del Congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione. L'ordinamento comunale e provinciale. I Comuni*, a cura di M. S. GIANNINI, Venezia 1967, pp. 49-93. Il rapporto fra questione tributaria ed elettività dei sindaci era sottolineato in modo particolare dalle riviste liberiste. Una profonda riforma tributaria era considerata anzi come condizione essenziale affinché il principio della nomina elettiva del Sindaco in tutti i comuni potesse dare esiti positivi. «Allorché il sindaco era di nomina regia – scriveva F. NICOLA, *Tributi locali e sindaco elettivo*, «Economista», XXVII (1896), p. 485 – non di rado avveniva che il Prefetto scegliesse il sindaco con speciale riguardo alla sua attitudine e rettitudine amministrativa; il che era un certo qual correttivo al prevaricare del partito al potere. Oggi, immutato essendo rimasto il sistema tributario, che spinge ed eccita fortemente alle spese non necessarie, va da sé che il sindaco elettivo venga scelto di preferenza fra coloro che si ritengono i migliori commessi gerenti della classe sociale e del partito che predomina in Consiglio»: cfr. R. GHERARDI, *Le autonomie locali nel liberismo italiano (1861-1900)*, Milano 1984, pp. 142-151. Sulla figura e sul ruolo del Presidente della Giunta Provinciale, cfr. invece L. MAZZAROLI, *Evoluzione storica degli organi istituzionali della Provincia con particolare riguardo al Presidente della Giunta Provinciale*, in *L'ordinamento comunale e provinciale 2. Le province*, a cura di A. AMORTH, Venezia 1968, pp. 91-118.

se l'Italia non si accinge[va] a riformare profondamente, arditamente i suoi ordinamenti amministrativi, [avrebbe lasciato] perire le sue istituzioni politiche»⁴.

Il problema dell'ordinamento amministrativo e finanziario del Regno e delle eventuali «riforme orientate al 'discentramento' [era] ormai inscindibilmente connesso, anche nel metro della 'cultura diffusa' delle grandi riviste liberiste italiane di fine Ottocento, con la variegata trama della questione per antonomasia: la 'questione sociale'»⁵.

Rudini aveva ripreso infatti, per questo, lo studio delle riforme possibili – anche di carattere sociale – con l'obiettivo principale di un consolidamento istituzionale⁶. Per quanto riguarda le riforme elettorali aveva prospettato inizialmente, fra l'altro, l'introduzione del *voto plurimo* e dello scrutinio di lista nelle grandi città. Preoccupato per il diffondersi delle tendenze «sovversive», per i successi registrati dalla organizzazione cattolica – provati anche dallo svolgimento dei congressi cattolici nel Centro-Nord, durante l'estate e l'autunno –, Rudini cercava di assicurarsi una maggioranza tipo 'fascio delle forze liberali'; nell'ambito di questo disegno, una intesa con Zanardelli. Nell'ottobre '96 gli aveva inviato, fra l'altro, alcuni «schemi di proposte elettorali legislative»⁷, volte a restringere o a «organizzare» l'elettorato amministrativo, proponendogli anche di formulare alcuni articoli, per far fronte alla «minaccia» congiunta di socialisti e cattolici. Altrimenti, spiegava Rudini a Codronchi, «saremo presto sottoposti alla tirannia delle classi più numerose che prevarranno in tutte le civiche amministrazioni del Nord»⁸.

Concordi sul programma rudiniano, «alla ricerca del corpo elettorale»⁹, numerosi ministri, «e segnatamente Brin», suggerivano tut-

- 4) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIX, sessione unica, *Discussioni*, tornata del 28 maggio 1896, p. 4867 (discussione sul bilancio dell'Interno).
- 5) GHERARDI, *Le autonomie locali nel liberismo italiano* cit., p. 233.
- 6) BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore: i governi di Rudini* cit., pp. 121-122.
- 7) *L'Italia radicale. Carteggi di Felice Cavallotti. 1867-1898*, a cura di L. DALLE NOGARE e S. MERLI, Milano 1959, p. 376 per la lettera di Zanardelli a Cavallotti del 14 ottobre 1896.
- 8) BCI, *Archivio Codronchi*, b. 107, fasc. 7998, lettera di Rudini, da Roma, del 22 dicembre 1896.
- 9) Sulla riforma del 1882 cfr. G. CAROCCI, *Agostino Depretis e la politica interna italiana dal 1876 al 1887*, Torino 1956, pp. 243-257; G. TALAMO, *Istruzione obbligatoria ed estensione del suffragio*, in *Stato e società dal 1876 al 1882. Atti del XLIX Congresso di storia del Risorgimento italiano (Viterbo, 30 settembre - 5 ottobre 1978)*, Roma 1980, pp. 57-101; C. VALLAURI, *Zanardelli e la riforma elettorale del 1882*, in *Giuseppe Za-*

tavia, in alternativa ad altre misure, di «ribassare [il] censo per non escludere piccoli proprietari e mezzadri»¹⁰.

Le preoccupazioni per gli esiti della riforma del 1882 erano condivise anche al di fuori degli ambienti conservatori. «Se l'elettorato non fosse in mano agli analfabeti – riconosceva Zanardelli scrivendo a Cavallotti – non saremmo a tal punto: abbiamo recitato il *poenitet*, noi due, quanto all'allargamento del suffragio»¹¹. Una riforma elettorale era prospettata anche da Tommaso Sorrentino, che era appartenuto alla Giovane Sinistra e poi alla Pentarchia, – con elezioni a doppio grado con il suffragio elettorale attivo, a scrutinio di lista, e con l'indicazione delle categorie degli eleggibili –, nell'ambito di un progetto di «riordinamento dello Stato» caratterizzato, fra l'altro, dalla separazione dell'amministrazione dalla politica e dalla creazione di enti autonomi, per amministrazioni speciali, a lato di Comuni e Regioni¹².

nardelli: Atti del Convegno. Brescia 29-30 settembre 1983-Pavia 1° ottobre 1983, a cura di R. CHIARINI, Milano 1985, pp.134-149; R. ROMANELLI, *Alla ricerca di un corpo elettorale. La riforma del 1882 in Italia e il problema dell'allargamento del suffragio*, in *La trasformazione politica nell'Europa liberale 1870-1890*, a cura di P. POMBENI, Bologna 1986, pp. 171-214, poi in *Id.*, *Il comando impossibile* cit., pp.151-206; H. ULLRICH, *Il sistema elettorale*, in ISTITUTO PER LA STORIA DEL RISORGIMENTO ITALIANO, *Problemi istituzionali e riforme nell'età crispina. Atti del LV Congresso di storia del Risorgimento italiano (Sorrento, 6-9 dicembre 1990)*, Roma 1992, pp. 251-346.

- 10) Cfr. il telegramma cifrato, e decifrato, inviato a Zanardelli dal sottosegretario Compans, il 3 novembre, per ringraziarlo, insieme a Cavallotti, da parte del Presidente del Consiglio, per le indicazioni suggerite in tema di riforma elettorale e per chiedere a Zanardelli un parere sui «desideri» di Brin: ASB, *Carte Zanardelli*, b. 114, fasc. C. Il testo pure in M. BELARDINELLI, *Origini del connubio Di Rudini-Zanardelli*, «Annuario dell'Istituto Storico per l'età moderna e contemporanea», 1969-70 (Roma 1973), p. 219. Zanardelli voleva «specialmente misure severe ed efficaci per l'esclusione degli analfabeti» riferiva Brunialti a Giolitti in una lettera da Vicenza, il 26 settembre 1896. A suo avviso, Rudini sembrava «convinto di dover abbandonare il progetto sui condannati e lo scrutinio nelle grandi città, anche per altri inconvenienti pratici» (cfr. ISTITUTO GIANGIACOMO FELTRINELLI, *Dalle carte di Giovanni Giolitti. Quarant'anni di politica italiana. I. L'Italia di fine secolo 1885-1900*, a cura di P. D'ANGIOLINI, Milano 1962, pp. 276-277). Sulle preoccupazioni di Zanardelli di ridurre l'influenza dell'elettorato cattolico attraverso «un ponderato allargamento» del corpo elettorale: R. CHIARINI, *Brescia per Zanardelli; il paradigma di una politica liberale*, «Storia in Lombardia», IV (1985), n. 1, pp. 25-27.
- 11) Cfr. *L'Italia radicale* cit., p. 376.
- 12) ACS, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1896 *Rudini*, fasc.150, sottofasc. *Sorrentino*. Critico verso la riforma dell'82 («invece il male è cresciuto smisuratamente – scriveva in una lettera a Rudini da Torre del Greco il 3 agosto 1896 – ed è capitato proprio quello che si voleva evitare»), sottolineava che «gli elettori influenti creav[ano] i Consiglieri comunali e provinciali e gli uni e gli altri il Deputato: questi concorre[va] a creare il Ministro». «L'essere elettore influente – notava ancora nel documento "Pro-

Il sen. Giulio Pisa scrivendo, l'anno precedente, *Delle presenti condizioni politiche d'Italia* e analizzando «i mali [della] politica italiana» – che faceva derivare, riprendendo alcune tesi jaciniane, «principalmente [dal] cattivo assetto amministrativo e [dal] cattivo funzionamento delle nostre istituzioni rappresentative» – aveva proposto di cambiare «tutto il sistema elettorale: [di] allargarlo cioè alla base il più possibile, e [di] restringerlo in alto». In questa prospettiva, ammetteva il suffragio universale per l'elezione dei consiglieri del Comune. «L'intervento diretto del popolo [avrebbe dovuto] arrestarsi» però a questo livello. I consiglieri comunali avrebbero dovuto eleggere, infatti, quelli provinciali; questi, a loro volta, i consiglieri regionali. Da questi ultimi sarebbero stati eletti i deputati alla «Camera unica o Parlamento della Nazione»¹³.

Seppure suggerite da alcune preoccupazioni comuni, diverso era l'impianto delle proposte rudiniane annunciate, il giorno stesso dell'allocuzione di Leone XIII al Sacro Collegio che sanzionava la fine della fase «conciliativa»¹⁴, al Presidente del Senato, Farini.

poste di riordinamento dello Stato sopra basi più solide”, inviato al Presidente del Consiglio Rudini – ormai è divenuto una professione ed un mestiere per i peggiori cittadini. Tutto ciò porta di sua natura il favoritismo, l'affarismo, le indebite ingerenze, la cattiva amministrazione, lo sperpero del pubblico denaro, il parassitismo». Sorrentino proponeva fra l'altro di separare l'amministrazione dalla politica, «il potere deliberante dal potere esecutivo in tutte le pubbliche amministrazioni» e di creare la regione che avrebbe dovuto «essere amministrativa e non politica». Per l'elettorato riconosceva che «tornare indietro non si può senza pericolo. Per tornare indietro razionalmente – scriveva ancora nelle “Proposte” – bisognerebbe restringere lo elettorato per capacità a chi possiede almeno una licenza liceale o cosa simile, e per la classe censita a chi paga almeno cento lire d'imposta all'anno e di ogni specie. Che parrebbe un regresso, mentre nel fatto sarebbe un vero progresso». Proponeva così elezioni a doppio grado con il suffragio universale e riforme alla procedura elettorale (per le cit., pp. 2, 9, 32-33 del documento). Su questa iniziativa: BELARDINELLI, *Origini del connubio Rudini-Zanardelli* cit., pp. 217-218. Per le posizioni di Sorrentino negli anni precedenti: A. CAPONE, *L'opposizione meridionale nell'età della Destra*, Roma 1970, pp. 296, 326, 339, 369; A. SCIROCCO, *Politica e amministrazione a Napoli nella vita unitaria*, Napoli 1972, p. 101; ID., *Il Mezzogiorno nell'Italia unita (1861-1865)*, Napoli 1979, p. 224.

- 13) G. PISA, *Delle presenti condizioni politiche d'Italia*, Milano 1895, pp. 20-23. Per la denuncia del sistema elettorale in vigore e del comportamento dei candidati che, di fronte a competitori, «ricorrono quasi sempre, per riuscire, scriveva, alla corruzione, e comperano i suffragi»: *ibid.*, pp. 17-19. «Del Senato non parlo – aveva annotato pure – perché, nel nostro sistema rappresentativo, esso è divenuto più che altro una superfetazione» (p. 16).
- 14) BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore: i governi di Rudini* cit., pp. 114-115.

«A Milano, nelle prossime elezioni, il comune cadrà in mano ai socialisti – sosteneva Rudinì nell'incontro del 23 dicembre 1896 -. Socialisti e clericali ci minacciano dovunque. Che direste d'una riforma della legge elettorale che introducesse, come in Belgio, il voto plurale? [...] Gli interessi conservatori se ne avvantaggerebbero. Se avrò, come credo, Zanardelli favorevole nella speranza di debellare i clericali, se ho Brin meco, ciò impedirà che si sventoli il *bandierone della sinistra* contro la proposta, e la Camera mi seguirà. In caso diverso, ripeto, i socialisti ci sopraffaranno»¹⁵.

La proposta di Rudinì – a proposito della quale Farini suggeriva di far «fare uno studio sulle liste delle maggiori città per dedurre i probabili risultati dell'operazione» e di limitarne l'applicazione «alla legge amministrativa»¹⁶ – interpretava esigenze diffuse negli ambienti conservatori per una diversa organizzazione dell'elettorato; se ne era fatta portavoce anche «L'Idea liberale» sostenendo una riforma non sulla base del censo, «ma sul criterio assoluto della capacità intellettuale e della coscienza dell'elettore»¹⁷.

L'obiettivo di Rudinì era di «emancipare il governo dai partiti estremi», di modificare un elettorato «che tende[va] a dare la prevalenza alle classi più numerose», come sottolineava al Senato sperando che l'assemblea aderisse ad «una politica liberale ma conservatrice».

15) D. FARINI, *Diario di fine secolo*, vol. II, a cura di E. MORELLI, Roma 1962, pp.1087-1088. La necessità di modifiche all'elettorato amministrativo per evitare di essere «presto sottoposti alla tirannia delle classi più numerose che prevarranno in tutte le civiche amministrazioni del Nord» era stata sottolineata da Rudinì nella cit. lettera del 22 dicembre 1896 da Roma, a Giovanni Codronchi (BCI, *Carte Codronchi*, b. 107, fasc. 7998).

16) FARINI, *Diario di fine secolo* cit., p. 1088. Per gli studi sulle liste elettorali milanesi, Rudinì pensava al prefetto Winspeare (su di lui, negli anni precedenti: F. FONZI, *Crispi e lo «Stato di Milano»*, Milano 1965, *passim*). Interessato a «fare gli stessi calcoli di probabilità per Roma, onde non cadere nelle mani dei clericali» era soprattutto Farini, favorevole a «restringere il numero degli elettori»: un obiettivo che deplorava non si fosse riusciti a realizzare «colle facoltà concesse a Crispi per l'epurazione delle liste».

17) G. BORELLI, *La cancrena elettorale*, «L'Idea liberale», 15 novembre 1896. Per la posizione della rivista nei confronti del programma rudiniano: M. M. RIZZO, *Una proposta di liberalismo «moderno». «L'Idea liberale» dal 1892 al 1906*, Lecce 1982, pp. 93-109. Per le riserve avanzate dalla rivista sul voto plurimo: A. CASTIGLIONE, *Politica*, «L'Idea liberale», n. 11, 14 marzo 1897, pp. 122-124; P. MULAZZI, *La riforma elettorale. Il voto plurimo*, ivi, pp. 128-130.

Per una proposta di nuova suddivisione del corpo elettorale amministrativo per «circoli», in proporzione alla popolazione e in relazione al numero dei consiglieri da eleggere: G. BUSNELLI, *Il decentramento elettorale amministrativo*, «La Rassegna Nazionale», XVIII, fasc. 360, 1° novembre 1896, pp. 91-99.

«Non è a caso, o signori che io ho detto emanciparsi; noi, colle nostre leggi elettorali, sosteneva, abbiamo istituito un elettorato che tende a dare la prevalenza alle classi più numerose; ed è nell'elettorato così costituito che noi troviamo la forza massima dei partiti estremi, i quali, parlando alle passioni delle classi più numerose, le trascinano, alla loro volta, contro la patria. Eccone perciò una doppia politica, veramente austera, liberale sì ma conservatrice, per resistere alle ondate dei partiti estremi»¹⁸.

Si imponeva – commentava «L'Opinione» – «proseguire l'opera riformatrice della riforma tenendo conto delle lezioni dell'esperienza», dei «fenomeni apparsi dopo il 1882 che furono detti morbosi e tanto screditarono il parlamentarismo, le corruzioni che si estesero, i brogli ed imbrogli che si allargarono...». Il numero era «un elemento ma non [doveva] nè [poteva] essere il solo, nè il primo in una legislazione elettorale liberale»¹⁹; «i voti vanno contati, ma anche, anzi, soprattutto, vanno pesati»²⁰.

L'iniziativa rudiniana era caratterizzata dal tentativo «di coinvolgere anche i settori della sinistra liberale in quella impostazione di 'difesa giuridica' (moschianamente volta a garantire, con misure legali e non eccezionali, le strutture politiche e sociali esistenti): dalle leggi sul controllo delle associazioni a nuove norme sul domicilio coatto ed a quelle sulla restrizione dell'elettorato non solo amministrativo»²¹ – che Farini pensava la Camera avrebbe ap-

18) Atti parlamentari, Senato del Regno, legislatura XIX, sessione unica, *Discussioni*, tornata del 12 gennaio 1897, p. 3252. «Quelle parole annunciano qualche concetto di riforma elettorale», commentò «La Perseveranza»: cfr. l'articolo *Sintomi interessanti*, 14 gennaio 1897. Sui rapporti fra Rudini e Zanardelli in tema di riforma elettorale: *Note politiche. Zanardelli e la legge elettorale*, «La Provincia di Brescia», 17 gennaio 1897. Secondo il «Corriere», le dichiarazioni di Rudini indicavano che «si studia soltanto il modo che la maggioranza numerica delle classi popolari non sopraffaccia le altre classi»: cfr. *Ancora delle dichiarazioni dell'on. Rudini sull'emancipazione dai partiti estremi*, «Corriere della Sera», 15-16 gennaio 1897.

19) Cfr. *Reazione?*, «L'Opinione», 18 gennaio 1897.

20) Cfr. *Numero e qualità*, «L'Opinione», 15 gennaio 1897.

21) BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore: i governi di Rudini* cit., p. 129. Per dimostrare l'intesa fra Rudini e Zanardelli, il «Corriere della Sera» riportava i commenti di «un ministro», probabilmente Luzzatti: «Rudini e Zanardelli – riferiva – sono perfettamente d'accordo sulla condotta da tenere verso i socialisti [...]. Voi supponete che Zanardelli sia sempre quello del 1878 e '79 e v'ingannate. L'esperienza insegna a tutti e non può non aver insegnato a lui, che ha intelligenza così aperta. Vi cito un altro esempio: Di Rudini aveva pronto un disegno per modificazioni alla legge elettorale vigente, del quale alcune disposizioni hanno il medesimo scopo di con-

provato prima dello scioglimento²² – ma politico.

Le proposte di riforma elettorale trovarono tuttavia diffuse opposizioni. Indubbio il fatto che «un governo che si professa[va] liberale» avesse dovuto fare «un passo indietro e ricorrere a forme che nel significato liberale [erano] un regresso, coll'unico fine di non venir soverchiato dalla piazza»²³. Sonnino considerava le proposte «inutili e dannose»²⁴; Salandra riteneva che, rispetto all' «incremento dei partiti estremi [...], il solo argine serio poteva essere opposto da dieci anni di governo stabile e forte, ma che nè il voto plurimo nè alcun altro analogo meccanismo elettorale sarebbe valso ad arrestare il carro per la china in cui s'[era] messo»²⁵.

L'«Avanti!» parlava dell'accordo fra Rudini e Zanardelli sulla legge elettorale come di un «delitto contro la volontà popolare: si commetta in odio ai clericali o ai socialisti è tutt'uno» – scriveva – sostenendo la rivendicazione del suffragio universale²⁶.

tenere i partiti sovversivi; e Zanardelli ha approvato, aggiungendovi alcuni suggerimenti per la maggiore efficacia dei mezzi che si vogliono adoperare». Cfr. *A proposito dello scioglimento dei Circoli socialisti. Zanardelli e Rudini*, «Corriere della Sera», 11-12 gennaio 1897. Sulle posizioni di Zanardelli nel gennaio '97: BELARDINELLI, *Origini del connubio Di Rudini-Zanardelli* cit., pp. 228-229.

- 22) FARINI, *Diario di fine secolo* cit., p. 1115 anche per il dibattito all'interno del ministero fra i favorevoli (come Visconti-Venosta, Brin, Costa, Gianturco, Guicciardini, Prinetti, Sineo) e i contrari ad uno scioglimento immediato della Camera.
- 23) XXX, *Il tramonto del suffragio universale*, «La Lega Lombarda», 17-18 gennaio 1897.
- 24) S. SONNINO, *Diario 1866-1912*, a cura di B. F. BROWN e con introduzione di G. SPINI, vol. I, Bari 1972, p. 329 (appunto del 7 gennaio 1897) e p. 330 per la sua scelta, di fronte alle proposte rudiniane, di «non fare riforme». Sulla posizione sonnininiana: P. RIDOLA, *Sonnino e la crisi delle istituzioni parlamentari in Italia*, «Critica storica», n. s., XI, n. 2, giugno 1974, pp. 266-308; A. JANNAZZO, *Governo rappresentativo e democrazia nel pensiero di Sonnino*, «Il Pensiero politico», XX (1987), pp. 79-97. Sul dibattito più generale, nel lungo periodo, fra la caduta della Destra storica e l'inizio del Novecento: F. LUCIANI, *Parlamentarismo, democrazia e rivalutazione della monarchia nel pensiero politico e giuridico italiano tra 1876 e 1901*, «Rivista di storia contemporanea», XXIII-IV, fasc. 1-2, 1994-95, pp. 51-98.
- 25) SONNINO, *Diario* cit., pp. 343-344 (per il testo di Salandra allegato al diario sonnininiano del 16 aprile 1897). Sulle precedenti posizioni di Salandra: N. CERBINO, *Antonio Salandra nel dibattito postunitario sulla rappresentanza politica: dalla rappresentanza delle capacità alla proposta di suffragio universale*, «Clio», XXVII, n. 3, luglio-settembre 1991, pp. 453-478. Per il periodo fra il 1896 e il 1900 si veda M. M. RIZZO, *Politica e amministrazione in Antonio Salandra*, Galatina 1989, pp. 189-207.
- 26) Cfr. *Zanardelli, «Avanti!»*, 15 gennaio 1897. Cfr. pure *Per il suffragio universale, «Avanti!»*, 17 gennaio 1897. «Ai vostri propositi di restrizione del diritto elettorale, scriveva, [il proletariato] opporrà la rivendicazione del suffragio universale [...]. Voi avete cacciato a forza i proletari sulla via del socialismo, insegnando loro a conqui-

Ostilità e riserve su alcuni temi dell'accordo fra Rudinì e Zanardelli – scioglimento dei circoli socialisti, riforma elettorale – emersero anche sulla stampa vicina alla Sinistra zanardelliana²⁷, fra i deputati del gruppo – non disponibili tuttavia ad una rottura definitiva con il Presidente del Consiglio nel periodo precedente le elezioni –. Se ne fece interprete Sebastiano Tecchio, direttore de «L'Adriatico», convinto che la riforma elettorale non avrebbe arrestato l'avanzata dei cattolici e dei socialisti.

«Anche quello che si dice sulla riforma elettorale m'impresiona – scriveva a Zanardelli il 16 gennaio 1897 –. La necessità di correggere i metodi è evidente ed urgente. Ma, a sentire l'*Opinione* ed altri giornali, pare si voglia mettere la mano alle basi del diritto, in sostanza, restringendolo. Noi a questo non possiamo prestarci. Se fu errore il concedere troppo, sarebbe errore infinitamente più grave il voler ritogliere il già dato. Ai partiti estremi abbiamo forniti anche troppi argomenti per combatterci; e non mi pare savio aggiungerne un altro sconsigliando noi stessi. Del resto, ormai le masse sono entrate nella vita politica. Tentar di allontanarne quelle che seguono socialisti e clericali, privandole, più o meno, del

starsi e a maneggiare l'arma politica per trionfare nella lotta economica». Il settimanale socialista di Brescia giudicava il progetto del governo «un attentato al diritto di voto» che sarebbe stato per gli operai «ben più dannoso di tutti gli scioglimenti e di tutti gli stati d'assedio, di tutte le reazioni e di tutte le preoccupazioni dei Crispi e dei Di Rudinì»: cfr. *Lavoratori all'erta! Vogliono togliervi il diritto di voto*, «Brescia Nuova», n. 4, 23 gennaio 1897. Anche «come protesta contro le mene» del governo, il settimanale sottolineava l'urgenza di acquisire il diritto di voto, «un'arma potente» (cfr. *Acquistate il diritto di voto*, sui numeri 4 e 5 del 23 e 30 gennaio 1897) e sosteneva le iniziative prese dal Consolato operaio e dalla Camera del Lavoro per favorire la preparazione per il superamento dell'esame previsto per l'iscrizione nelle liste elettorali (cfr. *Scuola elettorale*, sul n. 39 del 25 settembre 1897; *Fatevi elettori*, sui numeri 41 e 45 del 9 ottobre e del 6 novembre 1897; *Tutti elettori*, n. 46, 11 novembre 1897).

- 27) Cfr. F., *Corriere romano. Piccole rivelazioni*, «La Provincia di Brescia», 17 gennaio 1897 (per la smentita dell'accordo per una legge che richiedesse maggiori garanzie di capacità); *Il programma del Governo*, e l'articolo di F., *Il voto multiplo*, 7 marzo 1897. «Si presenta come un correttivo alle aumentate autonomie amministrative e al referendum, ottimi e liberalissimi progetti [...]. Invece di creare un correttivo – scriveva – non era più semplice non creare la riforma che chiedeva poi di essere corretta? [...] Bastava rendere più rigide, più efficaci, più pratiche, le misure dirette ad escludere quelli che non sanno, o quelli che sanno troppo poco, dall'elettorato». Anche il Re, parlando con Farini delle elezioni future e dell'atteggiamento della stampa, in gran parte ostile al ministero Rudinì, aveva sottolineato «i quattro articoli all'unisono dell'*Italietta*, della *Lombardia*, dell'*Arena*, etc. contro Zanardelli per la sua supposta adesione alle idee di riforma elettorale» del Presidente del Consiglio: cfr. FARINI, *Diario di fine secolo* cit., p. 1120. Sulle posizioni di Zanardelli, che «prima sembrava aver accettato» le scelte di Rudinì: *ibid.*, p. 1107.

voto, varrebbe quanto spingerle sulla piazza. Il movimento degli uni e degli altri non si arresta con questi mezzi; – per arrestarlo non c'è che una cosa – *governare onestamente e bene*. O di questo siamo ancora capaci e riacquisteremo il terreno perduto; o no, e saremo meritatamente travolti. Questa è la logica della libertà che sottopone, non per nulla, i governi al controllo dei popoli.

Saranno, le mie, idealità troppo assolute, ma non riesco a staccarmene. Le ho imparate da te»²⁸.

«Il sospetto è che con la pretesa di riformare il suffragio si voglia restringerlo», scriveva anche Michele Torraca sul «Corriere della Sera», valutando «odiosamente inefficace» un eventuale provvedimento di restrizione. L'allargamento del suffragio aveva «potuto accrescere, accelerare il decadimento delle istituzioni; ma non l'[aveva] generato». Per questo, invitava a «guardarsi dal pregiudizio, che con delle leggi si po[tesse] effettivamente bene organizzare il suffragio».

«La forza dei partiti estremi – scriveva – dipende in massima parte dalla mancanza di buoni partiti medi, dalla inettitudine loro; e per identica ragione lo stesso suffragio, che in altri paesi fa discreta prova, da noi sembra farne una cattiva»²⁹.

Scettico sul voto plurimo, Torraca era disponibile ad ammetterlo a livello amministrativo – se si fossero ordinati i tributi locali «in modo equo, stabile ed uniforme» – dato che il Comune era «un'as-

28) ASB, *Carte Zanardelli*, b. 124, fasc. T. Si veda pure per queste reazioni: BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore: i governi di Rudini* cit., p.129 (anche per i riferimenti alle lettere di Tecchio del 10 e del 16 gennaio); R. CAMBRIA, *Alle origini del ministero Zanardelli-Giolitti. L'ordine e la libertà. III*, «Nuova Rivista Storica», LXXIV, fasc. I-II, gennaio-aprile 1990, pp. 27-28.

Per quanto riguarda, in particolare, l'ostilità di Zanardelli al «voto plurale», nei primi anni della Sinistra al potere, cfr. la «Relazione per la Riforma elettorale politica», presentata nel 1880: «tutti questi metodi intesi a stabilire un ordinamento gerarchico del suffragio – aveva scritto allora – ripugnano irresistibilmente ai nostri costumi, alle nostre condizioni sociali, al sentimento di eguaglianza, cui siffatte gradazioni e classificazioni di legge riescono odiose ed umilianti»: cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIV, I sessione, *Disegni di legge – Relazioni* N. 38-A, pp. 12-13 (cit. da p. 13).

29) M. TORRACA, *Un sospetto e un pregiudizio sulla riforma del suffragio*, «Corriere della Sera», 28-29 gennaio 1897. Cfr. pure, sul tema: *L'alleanza dei partiti borghesi contro il suffragio*, «Avanti!», 27 gennaio 1897; *Ingenuità*, ivi, 31 gennaio 1897; *Il diritto naturale e l'on. Torraca*, ivi, 11 febbraio 1897; *Il voto plurimo. La virtù dei conservatori*, ivi, 11 marzo 1897.

sociazione di interessi [...] di diverso grado e [da tenere] in diverso conto [proprio] per la disparità degli interessi e dei contributi locali», ma il Presidente del Consiglio voleva, a suo avviso, «ricomporre l'elettorato [...], anziché la riforma dell'elettorato amministrativo»³⁰.

Pur opponendosi a una politica di restrizione del suffragio, condivideva invece la necessità di una riforma del «suffragio basato sull'unica rappresentanza del numero individuale»: altrimenti la conseguenza sarebbe stata – scriveva – «o il dispotismo delle moltitudini sedotte dai miraggi che ad esse presentano i partiti estremi; o il dispotismo sulle moltitudini, mercé la corruzione adoperata dalle altre classi, che non vogliono lasciar spodestare, o mercé la pressione della macchina governativa, che non vuoi lasciar trascinare a precipizio»³¹. Da una rappresentanza basata sul «suffragio inorganico», sull' «individualismo atomistico» bisognava passare a una rappresentanza proporzionale ed equa dei «diversi elementi e fattori della vita nazionale», dei «grandi e rispettabili interessi sociali»³². «Por fine a quella uguaglianza artificiale» del diritto elettorale in vigore – che «meglio potrebbe definirsi un abbassamento dei pochi capaci al livello dei molti incapaci» – era un obiettivo condiviso pure dalla conciliatorista «Rassegna Nazionale»³³. E la

30) M. TORRACA, *Il voto plurimo amministrativo*, «Corriere della Sera», 8-9 aprile 1897. Sul rapporto fra la riforma dei tributi locali e la elettività del Sindaco insistette «L'Economista», che giudicò il sindaco elettivo, innestato in quel sistema di finanza locale, un ulteriore impulso verso il «socialismo collettivista»: cfr. GHERARDI, *Le autonomie locali nel liberismo italiano* cit., pp. 143-146.

31) Cfr. TORRACA, *Suffragio inorganico* cit.

32) M. TORRACA, *La riforma dell'elettorato*, «Corriere della Sera», 8-9 febbraio 1897. «È necessaria dal lato politico – annotava – perché il suffragio inorganico, secondo le leggi attuali, non produce alcuno degli effetti ai quali è preordinato e produce effetti contrari: Eleggere è scegliere; e scegliere è discernere. Or come abbiamo potuto illuderci di ottenere la scelta di una buona rappresentanza nazionale da una moltitudine che, non per sua colpa, ma per fatalità di fatto, non è fornita di bastevole discernimento?».

33) R. CORNIANI, *A proposito del voto multiplo*, «La Rassegna Nazionale», XIX, fasc. 1, 1° marzo 1897, pp. 3-8; cfr. pure REGULUS, *Elezioni generali e riforme elettorali*, ivi, pp. 9-21 (anche per i riferimenti alle posizioni sui temi della riforma elettorale dell'on. Sineo, ministro delle Poste e Telegrafi).

Su Brunialti: I. PORCIANI, *Attilio Brunialti e la «Biblioteca di Scienze Politiche»*. Per una ricerca su intellettuali e Stato dal trasformismo all'età giolittiana, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. MAZZACANE, Napoli 1987, pp. 191-230; R. CAMURRI, *Attilio Brunialti parlamentare veneto (1882-1919)*. Rappresentanza degli interessi e formazione del consenso, «Venetica», n. 7, gennaio-giugno 1987, pp. 5-29; ID., *Gli esordi di Attilio Brunialti nella scienza politica italiana (1869-1884)*, «Ricerche di storia politica», II (1987), pp. 5-23.

«Lega Lombarda» sottolineava, da posizioni transigenti, che «l'unica, vera ed efficace organizzazione del voto [era] possibile ove questo anziché agli individui come singole forze fosse loro stato concesso come membri di determinati aggregati sociali»³⁴.

Sul piano amministrativo, in particolare, Rudini valutava che la concessione di «un suffragio universale *sui generis* non [aveva giovato] al buon andamento delle aziende locali» e che era perciò «necessario che i più capaci acquist[assero] prevalenza nel corpo elettorale amministrativo». Nel *Manifesto* elettorale del 5 marzo 1897 proponeva così – nell'ambito di un programma volto a bloccare l'avanzata e le «agitazioni dei partiti estremi» senza «cercare una nuova interpretazione dello Statuto del Regno» – di dare un voto supplementare ai padri di famiglia che possedessero «una cultura media o paga[ssero] una imposta eguale a quella richiesta per l'elettorato politico» e due voti supplementari a coloro che avessero «una cultura rappresentata da un titolo di scuola media superiore alla licenza liceale» o fossero maggiormente censiti³⁵.

34) [G.M.] SERRALUNGA [-LANGHI], *La lettera dell'on. Sonnino*, «La Lega Lombarda», 14-15 marzo 1897.

35) *La politica italiana dal 1848 al 1897. Programmi di governo*, a cura di L. LUCCHINI, III, Roma 1899, pp. 393-394. «Due proposte: una buona, l'altra pessima – commentava il quotidiano radicale milanese –: La buona il referendum, la pessima il voto plurimo»; cfr. *Il programma del Governo*, «Il Secolo», 7-8-9 marzo 1897. Critica verso il referendum era invece «La Perseveranza» che giudicava, pur con dubbi, il voto plurimo «un lodevole tentativo di riparare i gravissimi inconvenienti che nascono dallo scipito sistema elettorale che noi abbiamo introdotto con tanta insipienza»: cfr. *Il programma del Ministero*, «La Perseveranza», 7-8 marzo 1897. Per il dibattito sul voto plurimo, pure: *Il discorso-programma dell'avv. Emanuele Greppi*, «La Perseveranza», 15 marzo 1897 e, sullo stesso quotidiano, *Fortis a' suoi elettori*, 19 marzo 1897; *Il discorso del ministro Prinetti a Milano*, «La Lega Lombarda», 19-20 marzo 1897 («il voto plurimo – sosteneva condividendo l'urgenza di modificare l'elettorato amministrativo – non può essere combattuto in nome della dottrina liberale»). La «Lega Lombarda» sosteneva che se la legge, come nelle promesse di Rudini, fosse stata estesa «a tutti i capi famiglia che possedano una cultura media o fruiscono di un modesto censo», era difficile credere che il corpo elettorale cattolico, «il quale appunto [era] rappresentato in gran parte da quell'elemento, [avesse] a sentirsene scosso»: [G.M.] SERRALUNGA [-LANGHI], *Il voto multiplo*, «La Lega Lombarda», 9-10 marzo 1897. Per quanto riguarda la posizione del quotidiano filo-zanardelliano di Venezia, non pregiudizialmente contraria al voto plurimo: *Il programma dell'on. Rudini*, «L'Adriatico», 7 marzo 1897. «È una riforma che noi giudichiamo effimera negli effetti – scriveva –, ma che si può discutere, specie se si tien conto dell'abuso che fa il partito cattolico delle coscienze degli elettori nelle campagne». Si vedano pure, per le notizie della richiesta del voto di fiducia da parte del Presidente del Consiglio e poi per il rinvio della presentazione del disegno di legge: XXX, *Il programma conservatore del Ministero*, ivi, 5-6 aprile 1897; F.S., *Di un programma politico non ancora iniziato*, ivi, 21-22 aprile 1897.

Ma l'analisi sottesa allo schema complessivo delle riforme proposto nel manifesto ministeriale continuava a suscitare diffuse riserve: Sonnino non mancava di sottolinearne «il difetto principale [...]: di non aver adattato i rimedi ai mali che si lamenta[vano] e di partirsi invece da alcuni concetti astratti e generici». Esplicita era poi la sua opposizione al voto plurimo per la costituzione delle assemblee locali, che si voleva poi trasferire nelle elezioni politiche «facendo valere per queste le stesse considerazioni teoriche invocate per le elezioni amministrative, cioè la necessità di organizzare il suffragio di fronte alla prepotenza del cieco numero»: «suona troppo facilmente volerlo manipolare – scriveva – in modo che dia responsi diversi da quelli che risulterebbero dallo spontaneo funzionamento delle forze che operano nell'organismo sociale»³⁶.

Sonnino riteneva che tutti i sistemi che tendevano alla «cosiddetta organizzazione del suffragio» erano «fondati sul solo arbitrio» e non avrebbero potuto «mai penetrare profondamente nella coscienza nazionale». Non condivideva perciò la scelta di far «dipendere la salvezza dei principi conservatori dalla sola organizzazione fittizia dell'elettorato». Non escludeva metodi di graduazione dei voti secondo la classe alla quale apparteneva l'elettore o gli interessi che impersonava, ma solo quando si presentassero «come tappe progressive per procedere da un suffragio ristretto verso uno larghissimo, come in Austria e nel Belgio»; altrimenti avrebbero assunto «l'aspetto reazionario» o sarebbero riusciti «troppo facilmente inefficaci e pericolosi [...] mirando ad evitare il suffragio popolare sotto la maschera di volerlo organizzare». La sua analisi del cattivo funzionamento delle istituzioni parlamentari ne indicava «il difetto [...] nel voler alterare le funzioni statutarie della Camera elettiva, facendo dell'urna elettorale, l'unica base dell'autorità politica dello Stato».

«Il punto essenziale della questione – scriveva – non sta nell'organizzare diversamente l'elettorato, ma nella determinazione di quali siano le funzioni che vengono attribuite all'elettorato stesso, ossia ai corpi politici che dal solo elettorato procedono.

36) S. SONNINO, *Lettera agli elettori del Collegio di San Casciano (Val di Pesa)*, ora in *Scritti e discorsi extraparlamentari 1870-1902*, vol. I, a cura di B. F. BROWN, Bari 1972, pp. 602-603. Anche la rivista dei conciliatoristi ospitava un articolo critico verso le proposte di Rudini – qualificate una «riforma inconsulta» – nel quale si sottolineava che «la legge non dov[eva] far altro che disciplinare le forze esistenti; non già crearne»: cfr. G. FORTEBRACCI, *Contro il voto plurimo*, «La Rassegna Nazionale», XIX, vol. CXL, 16 giugno 1897, pp. 654-655.

Non si tratta di trovar modo di togliere forza e prestigio alla Camera; bensì di accrescere forza e stabilità al governo [...].

Dalla stessa diagnosi del male occorre trarre l'indicazione della cura.

Il rimedio consiste nel richiamare le nostre istituzioni ai loro principi, e nel restituire innanzi tutto alla Corona quanto le è stato gradatamente tolto nell'ultimo ventennio e che lo Statuto le aveva attribuito [...]»³⁷.

Il problema di «qualificare» il suffragio rimaneva invece per molti esponenti liberali una questione aperta, anche in relazione alle soluzioni da definire per il decentramento. E non solo in Italia. D'altra parte, l'idea del decentramento era presentata come correttivo alla sovranità popolare: «una costante del pensiero politico francese nella critica agli effetti della Rivoluzione»³⁸.

Il sen. Nobili Vitelleschi, un conservatore vicino al gruppo di Casa Campello³⁹, aveva sottolineato due anni prima, che «in uno spazio di tempo relativamente breve, si [erano] accumulati nella Costituzione italiana i due estremi, che sono i fattori caratteristici della declinazione del regime costituzionale in parlamentarismo, e cioè l'esagerazione e l'accentramento dei poteri dello Stato e il suffragio a base larghissima, e pressoché il suffragio universale». Non essendo possibile modificarli contemporaneamente si poneva la scelta: «o modificare l'una o restringere l'altra».

«Forse sarebbe ancora possibile – aveva scritto –, con un corpo elettorale più ristretto e più competente, come ai primordi della nostra Costituzione, di conservare una più larga influenza all'azione dello Stato.

Ma in politica conviene anzitutto essere pratici. Chi penserebbe oggi seriamente a toccare ai larghi suffragi sopra i quali riposa l'idea dominante del secolo: la sovranità popolare? È più facile sopprimere le libertà che restringere il suffragio»⁴⁰.

La scelta obbligata era sembrata allora la riduzione delle funzioni dello Stato. Seppur in termini in parte diversi, il problema era posto nel 1897 da Emanuele Greppi.

37) SONNINO, *Scritti e discorsi extraparlamentari 1870-1902* cit., p. 603.

38) L. MANGONI, *Una crisi di fine secolo*, Torino 1985, p. 49.

39) Cfr. O. CONFESSORE, *Conservatorismo politico e riformismo religioso. La «Rassegna Nazionale» dal 1898 al 1908*, Bologna 1971, pp. 161n., 181n.-182n., 282, 293; A. CANAVERO, *Milano e la crisi di fine secolo (1896-1900)*, Milano 1976, p. 140n. per un commento di Nobili Vitelleschi sull'accordo Di Rudini-Zanardelli.

40) F. NOBILI VITELLESCHI, *Del parlamentarismo in Italia*, «Nuova Antologia», s. III, vol. CXL, fasc. VIII, 15 aprile 1895, pp. 625-644 (cit. dalle pp. 633 e 637).

«Noi – sosteneva il candidato nelle elezioni politiche del 1897 nel 1° Collegio di Milano – ci troviamo nella alternativa di ricomporre il corpo elettorale in guisa che possa esercitare un Sindacato severo e diretto, ovvero di moltiplicare le ingerenze del potere tutorio, che non possono crescere di numero senza perdere di efficacia»⁴¹.

«Se maggiori si vuole che diventino le funzioni dei corpi locali, e la loro autonomia – sosteneva anche il ministro Prinetti – tanto maggiore deve essere la ponderazione con cui si provvede alla loro composizione»⁴².

Tornava d'attualità, in alcuni ambienti liberali, il tema dello stretto rapporto intercorrente fra estensione del suffragio e forti controlli governativi discusso in occasione della presentazione del disegno di legge crispino sulle «Modificazioni alla legge comunale e provinciale». «Con un suffragio ristretto si poteva concedere libertà di deliberazione e di azione ai corpi locali»; invece, ove «i freni intrinseci manca[vano], o [erano] scarsi, [era] necessario stendere la tutela e l'ingerenza governativa». Per alcuni gruppi moderati, una «selezione» del corpo elettorale era vista favorevolmente nella convinzione che il «suffragio largo» avrebbe altrimenti portato «ad una maggiore ingerenza del potere superiore, ad una più rigida tutela ad un accentramento più stretto»⁴³.

41) Si veda *Il discorso-programma dell'avv. Emanuele Greppi*, «La Perseveranza», 15 marzo 1897.

42) Cfr. *Il discorso del ministro Prinetti a Milano*, «La Lega Lombarda», 19-20 marzo 1897.

43) Cfr. BALLINI, *Il suffragio amministrativo in Italia* cit., pp. 76-78 anche per gli interventi citati dell'on. Chimirri nel dibattito alla Camera, il 13 luglio 1888, e dell'on. C.F. Ferraris autore, fra l'altro, del saggio *Le nuove riforme amministrative*, «Nuova Antologia», s. III, vol. XIX, fasc. 4, 16 febbraio 1889, p. 786. In occasione del dibattito sul citato disegno di legge crispino, erano state avanzate varie proposte di «correttivi» per temperare «la cieca legge del numero»: l'on. Chimirri aveva proposto il «voto multiplo» e la non eleggibilità per gli iscritti che non pagavano tasse; l'on. Torraca un censo minimo per diventare eleggibile; l'on. Chiaves l'eleggibilità di soli abbienti su liste di eleggibili; l'on. Zucconi aveva suggerito di negare l'eleggibilità agli iscritti in base all'art. 100 della legge elettorale politica; l'on. Baccarini aveva proposto, invece, di chiedere per gli eleggibili un più elevato grado di «capacità» risultante dalla prova di aver superato l'esame di quarta elementare. La Commissione relatrice della Camera aveva proposto, inoltre, il consiglio raddoppiato (per le deliberazioni relative ai mutui o alle spese che vincolassero i bilanci oltre cinque anni o comunque a spese capaci di produrre effetti oltre la durata del mandato dei consiglieri, il consiglio avrebbe dovuto essere composto oltre che da loro da un numero eguale di maggiori contribuenti che non erano consiglieri, a condizione che fossero eleggibili) peraltro già previsto dalla legge sulla perequazione fondiaria (l. 3682, serie 3^a del 1° marzo 1886)

Dopo le elezioni del 21 e 28 marzo 1897, che consentirono al ministero di rafforzare in misura notevole la sua base parlamentare – anche per la drastica riduzione del «gruppo» crispino – nonostante il risultato positivo dei socialisti, che al primo scrutinio avevano ricevuto più voti dei radicali e dei repubblicani⁴⁴, Rudinì tornò ad occuparsi della riforma dell'elettorato nella convinzione che si trattasse di una scelta necessaria per bloccare l'avanzata dei «partiti estremi»⁴⁵.

Per favorire un'intesa con Zanardelli – che contribuì in maniera decisiva a far eleggere Presidente della Camera, il 6 aprile – fece elaborare ulteriormente il progetto di riforma dell'elettorato amministrativo – nel quale Farini insisteva perchè fosse previsto il voto obbligatorio⁴⁶-. Il relativo disegno di legge non figurò così fra i quattro presentati al Senato il 6 e il 7 aprile 1897, significativi perchè «danno il quadro più completo di quel che sarebbe stata una

all'art. 23. L'on. Torraca aveva proposto invece un sistema completamente diverso, «il sistema degli organismi sociali attivi, creati dai sociali interessi. Già sono costituite le rappresentanze commerciali, aveva sostenuto, s'invocano le rappresentanze agrarie, facile sarebbe costituire le rappresentanze industriali; gli operai si compongono in associazioni e consolati; le proprietà urbane e rurali si vanno catastando; gli interessi dell'istruzione e dell'educazione sono ben disegnati. Poco dunque resterebbe a fare». Su queste proposte: BALLINI, *Il suffragio amministrativo in Italia* cit., pp. 73-76.

- 44) BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore: i governi di Rudinì* cit., pp. 147-170, per l'analisi dei risultati delle elezioni. Per una bibliografia su questa consultazione: P.L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, Bologna 1988, pp. 127-130.

«Due fenomeni spiccano nelle ultime elezioni – annotò allora “La Rassegna Nazionale” – e sono tali da destare la più seria preoccupazione: l'aumento delle astensioni, specie in talune regioni, e l'aumento dei voti dati al socialismo»: Cfr. REGULUS, *Dopo le elezioni generali*, «La Rassegna Nazionale», XIX, 1° maggio 1897, p. 202.

- 45) ALV, b. 39, fasc. *Rudinì Antonio*, lettera a Luzzatti, da Roma, del 22 marzo 1897. «Se si fossero fatte le elezioni con le liste nuove del 1897 [i socialisti] avrebbero avuto una strepitosa vittoria. E serva questo d'insegnamento a coloro che respingono o accettano freddamente il voto plurimo. Senza il voto plurimo, in tre elezioni l'Italia passerà nelle mani dei partiti estremi».

- 46) FARINI, *Diario di fine secolo* cit., p. 1158. «Voi credete col voto plurimo di dare forza agli elementi conservatori. Il voto plurimo equivale a giocare colle *carte segnate*. Se si deve *barare*, si faccia almeno colla certezza di vincere. Così si badi che il clero – aveva detto a Rudinì nell'incontro del 26 marzo 1897 –, intervenendo nella lotta, non scompigli i nostri computi: si rifletta se il voto obbligatorio, o solo o accompagnato al voto plurimo, non avrebbe più sicura efficacia». Circa un mese dopo, Rudinì lo assicurava che, oltre ad avere pronta la legge sulle associazioni, faceva «studiare da Saredo il voto plurimo combinato [...] col voto obbligatorio avente per sanzione la perdita del diritto amministrativo» (*ibid.*, p. 1174). Si veda il testo poi predisposto in G. SAREDO, *Il voto obbligatorio*, «La legge», XLI (1901), vol. I, pp. 28-36, ora in *Appendice*, pp. 309-313.

legislazione ispirata ai criteri del decentramento conservatore»⁴⁷; la *Responsabilità degli amministratori comunali e provinciali*, lo *Scioglimento dei Consigli Comunali e provinciali* (prevedeva, fra l'altro, che dopo *tre scioglimenti negli ultimi dieci anni* venissero sostituiti non più dal commissario straordinario, ma da consiglieri nominati da tre anni dal Governo, in numero pari alla metà di quelli *normali*, scegliendoli «per due terzi fra i maggiori censiti del Comune e per l'altro terzo fra gli elettori»), la *Divisione dei Comuni in classi agli effetti della tutela, consorzi comunali facoltativi, vigilanza e referendum* e la *Riforma delle funzioni delle autorità governative e amministrative delle provincie*.

I più complessivi progetti di riforma elettorale – inseriti in un vasto disegno «liberale e conservatore» – riguardavano modificazioni alla legge elettorale politica (con un più rigoroso controllo delle condizioni di alfabetismo, con la richiesta, fra l'altro, di cinque anni di domicilio per essere elettore politico; con una revisione straordinaria delle liste, con effetto retroattivo), alla procedura elettorale e il «voto plurimo amministrativo». I tre disegni di legge avrebbero dovuto essere inviati a una stessa Commissione, eletta direttamente dalla Camera, che avrebbe potuto rinviare l'esame di quello relativo al voto plurimo, estendendo però all'elettorato amministrativo «la prescrizione relativa al domicilio»⁴⁸.

La trattativa con Zanardelli per la sua entrata, come ministro di Grazia e Giustizia, nel nuovo ministero – composto di sei mini-

47) A. ROSSI-DORIA, *Per una storia del «decentramento conservatore»: Antonio di Rudini e le riforme*, «Quaderni storici», VI, fasc. III, settembre-dicembre 1971, p. 878. Su Rudini e sul dibattito sul decentramento amministrativo regionale: R. RUFFILLI, *La questione regionale (1862-1942)*, Milano 1971, pp. 162-185.

48) ALV, b. 39, fasc. *Rudini Antonio*, lettera del 28 aprile 1897 a Luzzatti, da Roma: si veda *Appendice*, p. 298. Per le riserve di Zanardelli «alle bozze del disegno di legge elettorale», cenni nella lettera di Rudini a Martini del 27 maggio 1897 (cfr. ACS, *Carte Martini*, b. 20, fasc. 17, *Di Rudini Antonio*) e nella lettera di Zanardelli a Martini del 28 maggio (BNF, *Carteggio Ferdinando Martini*). Cfr. U. LEVRA, *Il colpo di stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia 1896/1900*, Milano 1973, p. 30. Nel dibattito sul bilancio dell'Interno, Rudini aveva sottolineato che vi era «una grandissima, sostanziale differenza fra il voto politico e quello amministrativo» e che era perciò legittimo «trattare in modo diverso i due elettorati; poichè due, ben distinti, sono i fini dell'uno e dell'altro; una cosa è il corpo elettorale politico, un'altra il corpo elettorale amministrativo. E non credo sia eresia quella di voler rialzare il valore morale del corpo elettorale amministrativo per renderlo capace di esercitare una funzione di più efficace e sicura sindacato sulle Amministrazioni locali»: cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XX, I sessione, *Discussioni*, 2ª tornata del 18 giugno 1897, p. 2067.

stri di «Sinistra» e da cinque di «Destra»⁴⁹, e che Tecchio voleva basato su accordi per riforme sociali, economiche e tributarie⁵⁰ – obbligò Rudinì ad una ulteriore elaborazione del progetto di rifor-

Non favorevole al voto plurimo, «La Perseveranza» opponeva la condizione di cinque anni di domicilio come necessaria per l'iscrizione nelle liste elettorali (cfr. *Una proposta*, 26 aprile 1897), la conseguente revisione delle liste e la fine della «assurda e funesta parificazione dell'elettorato politico all'elettorato amministrativo» (cfr. *Risposta*, 30 aprile 1897). La proposta era respinta dall'«Opinione» che temeva venisse tolto «a numerosissimi possidenti il diritto di votare nei molti Comuni in cui vota[vano] e all'elettorato amministrativo la sua base naturale, il censo». Si sarebbero così esclusi «dall'elettorato amministrativo i possidenti in più Comuni, col proposito di eliminare dalle liste delle grandi città qualche dozzina o qualche centinaio di elettori domiciliati da poco tempo»: cfr. *Una proposta della «Perseveranza»*, «L'Opinione liberale», 28 aprile 1897.

- 49) Sulla formazione, il programma del «grande ministero» e il dibattito parlamentare conclusosi con il voto sull'ordine del giorno Colombo il 20 dicembre 1897: BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore: i governi di Rudinì* cit., pp. 215-238; CAMBRIA, *Alle origini del ministero Zanardelli-Giolitti. L'ordine e la libertà. III* cit., pp. 29-33. Sul nuovo orientamento nella politica ecclesiastica e nel trattamento dei circoli e delle associazioni e sulle circolari di Rudinì del settembre 1897: F. FONZI, *L'Osservatore cattolico e i conservatori*, «Humanitas», a. 7 (1952), n. 6, pp. 592-602; G. SPADOLINI, *L'Opposizione cattolica da Porta Pia al '98*, Firenze 1972*, pp. 502-540.

- 50) Cfr. in ASB, *Carte Zanardelli*, b. 124, fasc. T, la lettera a Zanardelli del 22 novembre 1897. «Io non credo che per il concentramento delle sinistre – gli scriveva – non si fa col concorso di Rudinì, data questa Camera, noi liberali siamo impotenti. Già te lo scrissi. Ma credo ancora che si farebbe *un tacon peso del buso*, se gli accordi non avessero per base un programma chiaro, preciso, ardimentoso nel senso delle riforme sociali, economiche, tributarie. Dai clericali, che vogliono condurci indietro, potremo difenderci, resistendo.

Ma ai socialisti, che vogliono andare avanti, o ne hanno l'apparenza, non si resiste se non mostrando che sappiamo andar avanti anche noi e con maggior giudizio. Una concentrazione *infeconda* sarebbe la peggiore delle soluzioni; sciuperebbe le ultime risorse degli ordini attuali, darebbe definitiva ragione a coloro che dicono non potersene trarre più alcun bene. Pensateci. Qui, io sono imbarazzatissimo a tener in pugno i pochi fedeli; tutti sono disillusi, disgustati. Si vuole qualche cosa di più dei soliti pannicelli caldi: fatti e non parole.

Non bastano le circolari contro i papalini, nè le rinunce al voto plurimo e al domicilio coatto, si esige un programma serio di riforme positive rispondenti alle necessità dei tempi, i quali trascurano tutte le aspirazioni al miglioramento economico, alle rivendicazioni sociali. Dunque, se dovete intendervi, questa deve essere la base, altrimenti vi troverete abbandonati».

Anche Tommaso Sorrentino aveva insistito con Zanardelli in una lettera del 26 ottobre '97, perchè definisse un programma «ardito» dato che i tempi erano «difficili, la marea ingrossa[va] e tutto corre[va] rapidamente. Oggi – aveva scritto – o si riesce a dominare il paese con un programma *ardito* ed un piano *serio* o si è travolti dalle ondate popolari o dalla mitraglia. Se ciò non accadrà alla fine di Novembre, come si preconcizza, non tarderà a verificarsi»: cfr. ASB, *Carte Zanardelli*, b. 124, fasc. S.

ma elettorale: il diritto all'elettorato sarebbe stato concesso dopo cinque anni di domicilio; l'elettore avrebbe dovuto firmare la lista di controllo accanto al proprio nome⁵¹.

- 51) FARINI, *Diario di fine secolo* cit., p. 1213. La questione della «legge elettorale» era stata costantemente seguita da Rudinì, alla ricerca di consensi sulle modifiche da introdurre. «Ho veduto Rosano – scriveva a Luzzatti il 7 settembre 1897 –. Egli vuole l'entrata di Zanardelli, e approva la legge elettorale, il domicilio coatto, e l'Omnibus Bonasi coi necessari emendamenti» (ALV, b. 39, fasc. *Rudinì Antonio*, e BELARDI-NELLI, *Origini del connubio Rudinì-Zanardelli* cit., p. 273). «Bisognerà esporre a Pri-netti tutto il programma – scriveva ancora Rudinì a Luzzatti il giorno successivo –, e studiare il modo di farlo passare. I° Legge elettorale. II° Domicilio coatto [...]». Secondo il quotidiano dell'on. Macola, «il voto plurimo era stato accettato di comune accordo dallo Zanardelli, dal Giolitti e dal Cavallotti; e non temiamo smentita nello scriverlo», sottolineava: cfr. *Liberalismo vecchio e nuovo. Nota bene*, «Gazzetta di Venezia», 25 settembre 1897. Il giornale scriveva inoltre che Rudinì avrebbe voluto fissare a tre anni il domicilio per l'iscrizione nelle liste elettorali ed «elevare il criterio della capacità»: cfr. *Il rinvio delle elezioni comunali al 1899*, ivi, 29 ottobre 1897; *La riforma della legge elettorale amministrativa*, ivi, 7 gennaio 1898, per un richiamo al dibattito sul tema svoltosi nell'autunno precedente. In una lettera agli amici del 23 febbraio 1898, Cavallotti smentiva però l'intesa con Rudinì per leggi restrittive del diritto di voto: cfr. F. CAVALLOTTI, *Lettere 1860-1898*, introduzione a cura di C. VERNIZZI, prefazione di A. GALANTE GARRONE, Milano 1979, pp. 381-382. «Egli mi dichiarò – scrisse invece, il 20 settembre 1899, Rudinì a Luzzatti riferendosi ai suoi rapporti con Cavallotti nel 1897 – che avrebbe combattuto i Socialisti, e si mostrò meco favorevole alla riforma dell'elettorato, intorno al quale non nascosi le mie tendenze e le mie opinioni. Tendenze e opinioni che ho nettamente delineato nel mio manifesto agli elettori»: cfr. ALV, b. 39 bis, fasc. *Rudinì Antonio*.

Nell'ottobre, tuttavia, il quotidiano filo-zanardelliano aveva parlato di modificazioni al progetto iniziale in modo che il Ministero potesse «intendersi anche su ciò cogli amici» e sosteneva che con «il criterio della cultura più severo nella iscrizione degli elettori, non avrebbero [avuto] effettivamente da perdere che i clericali»: cfr. *Per il domicilio coatto. Per la riforma elettorale*, «La Provincia di Brescia», 25 ottobre 1897. Il 24 dicembre Rudinì ribadiva a Luzzatti che al programma concordato andava aggiunta «la nota leggina sull'elettorato amministrativo» (*ibid.*). A Ferdinando Martini aveva chiesto, un mese prima, se era «possibile l'accettazione» del disegno di legge per l'elettorato amministrativo (ACS, *Carte Martini*, b. 20, fasc. 17, *Di Rudinì Antonio*, lettera del 22 novembre 1897). «Il voto plurimo e la legge sul domicilio coatto sono già al *requiescat*» aveva invece scritto Lacava a Giolitti da Corleto Perticara il 12 novembre 1897: cfr. *Dalle carte di Giovanni Giolitti*. I cit., p. 306. Per l'opposizione di Galimberti al ministero dopo le sue dimissioni da sottosegretario, nel settembre 1897, e per le sue critiche alla proposta del voto plurimo, non avanzate fino a quando era rimasto nel governo: E. MANA, *La professione di deputato. Tancredi Galimberti fra Cuneo e Roma (1856-1939)*, Paese (Treviso) 1992, pp. 112-115.

«Al governo risponderemo con la propaganda per il suffragio universale» scriveva il quotidiano socialista, commentando le voci di nuove iniziative legislative per una restrizione del suffragio: cfr. *Un'altra legge-infamia?*, «Avanti!», 30 novembre 1897. Cfr. pure *Riforme elettorali*, «L'Adriatico», 7 gennaio 1898, che parlava di una riforma volta a «garantire meglio la serietà delle liste, compromessa dalla soverchia facilità di fa-

Il Consiglio dei ministri, il 23 marzo 1898, autorizzò poi il ministro dell'Interno a presentare, sul tema, due disegni di legge: uno di modificazione alla legge amministrativa sulle elezioni ed un altro correlativo di rinvio delle elezioni amministrative di quell'anno⁵². Nonostante i vasti consensi ottenuti dalla proposta, Tecchio, contrario fra l'altro al rinvio delle elezioni, insisteva con Zanardelli perchè il governo si caratterizzasse piuttosto «con un programma limitato a pochi punti ma chiaro e preciso. Africa – leggi sociali – sgravii – politica ecclesiastica [...]»⁵³.

Anche Sonnino – che con il Centro si era opposto al nuovo ministero e al «connubio» – considerava, con altre ragioni, «un errore» l'iniziativa rudiniana: derivava da una diversa analisi della crisi delle istituzioni parlamentari, si inquadrava in un disegno riformatore che considerava non adeguato per risolverla.

«Risposi per mezzo di Boselli un paio di giorni dopo – annotò nel *Diario* – che trovavo eccessivi i cinque anni di domicilio; che disapprovavo ogni nuova forma o maggiore prova di capacità letteraria per parte degli elettori, poiché ciò escluderebbe in due terzi d'Italia il contadiname, ottimo elemento; che in tutto questo non vedevo che il risultato del connubio Visconti-Zanardelli che avevo combattuto; che il toccare alla legge

re le iscrizioni, di trasportare quindi ad arte masse di elettori da un Comune all'altro», richiedendo per l'iscrizione «almeno tre anni di domicilio». Per garantire «la serietà del voto» il giornale parlava della proposta, avanzata «ma non ancora accolta», di chiedere all'elettore di scrivere il suo nome, cognome e paternità a fianco del nome suo sulla lista prima di deporre la scheda nell'urna. Si veda pure *La restrizione del diritto elettorale*, «Il Secolo», 7-8 gennaio 1898.

- 52) ACS, *Verballi del Consiglio dei Ministri*, vol. 5, Adunanza del 23 marzo 1898. Il tema della riforma elettorale, pur limitata al momento a livello amministrativo, figurava al quinto punto dell'ordine del giorno che Rudini avrebbe voluto far discutere al Consiglio dei Ministri all'inizio di gennaio (cfr. ALV, b. 39 bis, fasc. *Rudini Antonio*, lettera da Roma del 5 gennaio 1898 a Luigi Luzzatti), ma non venne allora trattato.
- 53) ASB, *Carte Zanardelli*, b. 131, fasc. T. «Abbi pazienza – scriveva Tecchio a Zanardelli, da Venezia, il 5 gennaio 1898 –. Sarò noioso ma mi brucia troppo la paura che il tuo connubio con Rudini finisca miseramente. La «Gazzetta del Popolo» reca stamani notizie della riforma elettorale, e dice che proporrete di rinviare le elezioni amministrative all'anno venturo. Sarebbe un errore madornale; disgusterebbe moltissimi. Qui da noi si anela il momento di battere i clericali (non solo a Venezia ma in tutto il Veneto), e la dilazione sarebbe accolta assai male. Del resto sarebbe assai meglio non parlare affatto per ora di riforma elettorale. La vostra forza, dirò meglio, la tua forza deve consistere nel venire davanti al Parlamento con un programma limitato a pochi punti ma chiaro e preciso. Africa – leggi sociali – sgravii – politica ecclesiastica [...]». Su queste posizioni, che illustrano il dibattito all'interno del gruppo zanardelliano: BEL-LARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore: i governi di Rudini* cit., pp. 236-237.

elettorale con riforme odiose e non efficaci era un errore; che le modificazioni proposte non avevano l'azione desiderata che contro i socialisti, a Milano e Torino volendo escludere i ferrovieri, e nel Bresciano per combattere i clericali; ma nel resto d'Italia non servivano a nulla o erano nocive; che il rinvio totale delle elezioni con la rinnovazione completa nell'anno prossimo era un pericolo»⁵⁴.

Secondo «La Tribuna», favorevole al suffragio universale, occorre semmai «correttivi nel metodo della elezione»; il suffragio andava «regolato, non già più circoscritto».

«Si ricerchi, per esempio, scriveva, se non concorrano, nel suffragio a doppio grado, maggiori garanzie di dignità e di sincerità per gli elettori e per gli eleggendi [...]. Mentre oggi con le elezioni a un grado solo sono i parziali comitati e i grandi elettori che, senza mandato di alcuno, designano i candidati e li impongono alle moltitudini. Con le votazioni a grado doppio saranno, sì, gli elettori di qualche importanza che sceglieranno definitivamente i deputati, ma il numero delle persone partecipanti *effettivamente* alla scelta sarà molto maggiore.

Il sistema dell'elezione a doppio grado ci permetterebbe anche di tornare al metodo dello scrutinio di lista [...]. Un altro vantaggio del sistema da noi vagheggiato [...] è quello di evitare gli imbrogli che oggi si commettono nella formazione delle liste elettorali, sia delle amministrazioni locali, sia delle prefetture. La lista degli elettori di primo grado la dà l'anagrafe, quella degli elettori di secondo grado la libera scelta del suffragio universale»⁵⁵.

- 54) SONNINO, *Diario* cit., febbraio 1898 [s.g.], p. 375. «Per chi consideri – commentava il settimanale socialista di Brescia – che [...] purtroppo l'istruzione è così poco diffusa tra gli operai, comprenderà facilmente come questa legge li colpisca direttamente»: cfr. *All'erta*, «Brescia Nuova», n. 17, 23 aprile 1898. Studi per modificazioni ai progetti predisposti o per nuovi testi continuarono anche nei mesi successivi: in aprile, il deputato e Consigliere di Stato, Attilio Brunialti, era stato inviato in Belgio «per studiare il metodo della votazione elettorale»: cfr. *I progetti per la riforma elettorale. Debolezze e screezi generali*, «Corriere della Sera», 7-8 aprile 1898. Il Presidente del Consiglio, on. Di Rudinì, intervenendo alla Camera sulla proposta di legge «Modificazioni agli articoli 65 e 74 della legge elettorale politica» presentata dall'on. Torrigiani, rivelò di avere «studiato e pronto» anche un disegno di legge relativo alla presentazione delle candidature ma che gli era «parso [...] prematuro presentare un disegno di legge siffatto all'inizio di una nuova legislatura»; si riservò di presentarlo successivamente, se la Camera avesse consentito. La proposta Torrigiani venne poi votata con un emendamento Carcano, approvato anche da Di Rudinì: cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XX, I sessione, *Discussioni*, tornata del 19 marzo 1898, pp. 5413-5414 e 5421.
- 55) Cfr. *Il problema elettorale*, «La Tribuna», 3 febbraio 1898. Sul tema della riforma, si veda pure sul numero del 19 aprile 1898: *Riforma elettorale ed elezioni*.

E con le elezioni a doppio grado sarebbe stato possibile anche, secondo il giornale, limitare la corruzione⁵⁶.

In ogni caso, secondo Torraca, contrario alla restrizione del suffragio, favorevole ad una sua diversa «organizzazione», si imponevano anche altri interventi per correggere gli esiti della legge che aveva reso elettivi i Sindaci in tutti i comuni.

«Si moltiplicano i casi – scriveva – nei quali è manifesta l'incompatibilità di due funzioni, quella di sindaco, e quella di ufficiale del Governo stesso, che con attribuzioni di polizia, deve i partiti estremi sorvegliare e, occorrendo, contribuire a reprimere.

Si può immaginare il dovere della difesa politica e sociale attribuito a chi non soltanto si professa socialista e repubblicano e opera di conseguenza? [...]. Col vento che spira fra non poca parte delle nostre popolazioni e col progresso dei clericali e socialisti, che arruolano a loro profitto il numero, lasciare le cose come sono nei Comuni, è lasciare organizzare la rivoluzione»⁵⁷.

Il decentramento, con la garanzia dell'autonomia alle forze locali, presentava, per i moderati, esiti non previsti sul piano politico. «Sottrarre l'amministrazione alla politica militante» rimaneva tuttavia il criterio da rispettare⁵⁸. Anzi, «separare la politica dal-

- 56) Cfr. *Pannicelli caldi*, «La Tribuna», 21 marzo 1898. «Per quanto riguarda i conservatori possono desiderare il ritorno all'elettorato ristretto, scriveva, i veri liberali debbono volere che esso si estenda fino al suffragio universale. Ma fatta questa concessione, saviezza e prudenza esigono che si cerchino e si trovino i correttivi nel metodo della elezione [...]. Ormai col sistema elettorale nostro, siamo giunti al punto che (tolte onorevoli eccezioni) il mandato rappresentativo non è ricercato ed affidato che ai procaccianti. Nella generalità dei casi, o si è eletti per denaro, o lo si è per inganno [...]. Le nostre masse non sono sufficientemente illuminate, nè abbastanza temperate contro le insidie della gente disinvolta che si vale dei loro bisogni, delle loro deficienze, ed anche delle loro qualità ingenuie e delle loro virtù [...]. E la legge organica non può, a parer nostro, aver fondamento saldo se non in questo: nello stabilire cioè le elezioni a doppio grado, o nell'adottare qualche altro sistema che gli somigli». Sulle posizioni del giornale nella crisi di fine secolo, si vedano le pagine dedicate a «La "Tribuna": il socialismo e i problemi della nazione» da R. CAMBRIA, *I liberali italiani e il socialismo. Il dibattito ideologico nella crisi di fine secolo*, Milano 1975, pp. 115-122. Più in generale, anche per gli indirizzi del giornale nel periodo crispino: M.L. LA MALFA, *Orientamenti politici della "Tribuna"*, «Nord e Sud», n. 87, febbraio 1962, pp. 98-122.
- 57) K. [M. TORRACA], *Politica, Amministrazione e Politica*, «Corriere della Sera», 2-3 marzo 1898.
- 58) K. [M. TORRACA], *Amministrazione e politica. A proposito di una circolare Pelloux*, «Corriere della Sera», 18-19 settembre 1898. Per una sottolineatura dei fatti di Milano che lasciarono «una traccia non indifferente» e che comportarono anche un «rie-

l'amministrazione [era] una delle più urgenti necessità di carattere conservatore, e condizione anche di libertà e di giustizia»⁵⁹.

In parte diversi furono i giudizi della stampa cattolica che criticava la proposta rudiniana – soprattutto perchè «diretta semplicemente a restringere l'elettorato in senso antidemocratico» anziché combinata, come in Belgio⁶⁰, con «notevolissimo aumento del suffragio»⁶¹ o perchè il voto plurimo prescindeva del tutto «dall'or-

same approfondito dei principi e dei metodi del liberalismo»: CAMBRIA, *I liberali italiani e il socialismo* cit., pp.107-109.

- 59) K.[M. TORRACA], *Le istituzioni sovvertite*, «Corriere della Sera», 25-26 luglio 1898.
- 60) Cfr. C. ODDI, *A proposito del voto plurimo*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», VI (1898), vol. XVII, fasc. LXVI, pp. 210-233, che giudicava «quel povero disegno [di legge] figlio riconosciuto della paura e dell'opportunismo politico» (p. 210).
Sulla legislazione elettorale in Belgio: L. DUPRIEZ, *L'organisation du suffrage universel en Belgique. Vote plural, vote obligatoire, représentation proportionnelle*, Paris 1901; J. GILISSEN, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruxelles 1958; ID., *Evolution des systèmes électoraux dans le pays de Benelux (1814-1921)*, «Cahiers de Clio», 1980, pp. 21-48 e i saggi di J. STENGERS, *Histoire de la législation électorale en Belgique* e di E. WITTE, *Literature, ouvrages de référence et sources concernant les réformes électorales Belges*, in *Political Strategies and Electoral reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries/Stratégies politiques et réformes électorales: aux origines des modes de scrutin en Europe aux XIX et XX siècles*, a cura di S. NOIRET, Baden-Baden 1990. Per una bibliografia si rinvia a S. NOIRET, *Partiti politici e sistema politico in Belgio (1830-1980). Dallo stato nazionale allo stato federale: un percorso tra storia, sociologia politica e diritto pubblico*, «Ricerche di storia politica», 1990, n. 5, Bologna 1991, pp. 87-128. Per le posizioni dello statista cattolico, Auguste Beernaert, nella questione della riforma elettorale, si veda anche per altre indicazioni bibliografiche: R. DEMOULIN, *Beernaert*, in *Biographie Nationale*, t. XXXIII, Supplément V/1, Bruxelles 1965, col. 69-105.
- 61) DISCIPULUS, *Il voto plurimo*, «Cultura Sociale», 1° aprile 1898, n. 7, pp. 103-104. «Prima di quella riforma – si sottolineava – il Belgio sopra 6 milioni di abitanti, aveva soltanto 135.000 elettori. Dopo la riforma essi salirono a 1.200.000». La proposta di Rudini, invece, «non costituiva che uno dei tanti mezzi posti in opera dalla borghesia liberale per *conservarsi* indefinitamente al potere, per impedire il trionfo di ogni idea innovatrice «e inoltre, lo sviluppo dell'azione democratica cristiana e un ritardo alla soluzione della questione sociale».
Pur convinto che la «rappresentanza degli interessi nell'organizzazione professionale» costituisse l'unico rimedio efficace alla decadenza del sistema rappresentativo, Giuseppe Micheli giudicava il voto plurimo «una via di mezzo che renda più piano e più facile alla società attuale il brusco passaggio»: cfr. G. MICHELI, *Il voto plurimo in Belgio*, «Cultura Sociale», 1° febbraio 1898, pp. 36-39. Sui suoi rapporti, in questo periodo con Meda e con Murri: M. BELARDINELLI, *Introduzione*, in *Dall'intransigenza al governo. Carteggi di Giuseppe Micheli (1891-1926)*, a cura di C. PELOSI, Brescia 1978, pp. 15-21. Per il consenso a questo articolo del direttore di «Vita Nova», il gesuita Nicola M. Ladaga: *ibid.*, pp. 123-124.

dinamento naturale, logico della società per classi, professioni, mestieri»⁶² – ma che non sottovalutava alcuni aspetti positivi. Avrebbe migliorato senza dubbio la rappresentanza nazionale, scriveva la «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», in quanto che «gli eletti [avrebbero dovuto] essere conformi alle esigenze, non già della maggioranza numerica delle persone, che è appunto costituita dai più ignoranti e meno coscienti, ma dalla maggioranza dei voti». Avrebbe quasi eliminato, inoltre, la corruzione – «mancando l'elemento corruttibile» – e favorito una maggiore partecipazione al voto «degli elettori, e dei migliori tra questi»⁶³. Soprattutto, come sottolineava Toniolo, l'introduzione del voto plurimo costituiva «una prima correzione dell'*allivellamento quantitativo* degli elementi sociali»⁶⁴ e – aggiungeva Antonio Malvezzi Campeggi – consentiva «di passare da questo alla *rappresentanza professionale*» per organizzare successivamente una vera *rappresentanza corporativa*⁶⁵.

Favorevoli ad una riforma dell'elettorato rimanevano poi gli ambienti conservatori, in particolare quelli milanesi. Visconti Venosta considerava la presentazione della riforma elettorale come una delle condizioni per la sua permanenza nel ministero⁶⁶. «Noi, aveva scritto, abbiamo il suffragio universale, il regime parlamentare e l'accentramento amministrativo. Nella miscela di questi tre elementi nasce e

- 62) «È vero che si ha un accenno ad esso [all'ordinamento della società per classi, professioni e mestieri] – notava Boggiano – là dove si accorda un secondo voto supplementare ai proprietari e due voti a coloro che posseggono un diploma d'insegnamento superiore, ma non si ha ancora, nè in un caso nè nell'altro, un riconoscimento della classe a cui un individuo appartiene; si ha, in altri termini, una considerazione a degli individui, non a categorie di individui»: A. BOGGIANO, *L'organizzazione professionale e la rappresentanza di classe*, Torino 1903, p. 267.
- 63) ODDI, *A proposito del voto plurimo* cit., p. 221. A favore del voto plurimo si espresse anche mons. Bonomelli raccontando un suo viaggio in Belgio: cfr. G. BONOMELLI, *Tre mesi al di là delle Alpi*, Sesto San Giovanni 1913 (ma la prima edizione fu stampata a Milano, da Cogliati, nel 1901). «Mi parve – scrisse – un'idea bella, nuova, almeno per me, e veramente pratica e tale da giovare efficacemente la causa dell'ordine» (cit. da p. 179). Ringrazio il dottor Alessandro Franchini di avermi indicato il passo citato.
- 64) G. TONIOLO, *La costituzione del Senato e l'ordinamento di classe*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», XVII, vol. XIX, fasc. LXXVI, aprile 1899, pp. 557-576 (cit. da p. 573).
- 65) A. MALVEZZI CAMPEGGI, *Rappresentanza proporzionale e rappresentanza professionale*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», VII, vol. XX, fasc. LXXIX, luglio 1899, p. 374.
- 66) FARINI, *Diario di fine secolo* cit., pp. 1276, 1282; BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore: i governi di Rudini* cit., p. 234.

prospera la genia dei mestieranti della politica». «Non vagheggiante la limitazione del governo parlamentare e il ritorno allo Statuto», era però ostilissimo a tutti coloro che agitavano nelle moltitudini «un sentimento deleterio di accusa e di sospetto non solo contro uno o più uomini, ma contro tutte le classi che governa[vano]»⁶⁷.

La richiesta dei liberali moderati milanesi di modifica della legge elettorale era motivata inoltre dalle preoccupazioni emerse nei dibattiti sul suffragio negli anni precedenti: «l'impreparazione delle masse, la loro incapacità a collaborare sul piano politico con i ceti alti» o da quelle «per la solidità degli istituti politici e la stessa libertà e unità della patria che apparivano minacciate da un eventuale predominio delle masse». E dall'ostilità «contro la democrazia: vale a dire, la legge del numero, la quantità contro la qualità, il peso bruto della massa contro l'intelligenza e la dottrina, la passione, il fanatismo e lo istinto contro la ragione»⁶⁸. Una ostilità – seppure intrecciata, da una parte, ai giudizi di esaltazione dei contadini come «baluardo contro i sovversivi» o, dall'altra, alle posizioni a sostegno della prevalenza delle classi urbane – che era emersa in numerosi interventi sulla proposta depretisiana di ampliamento del suffragio⁶⁹, nel dibattito, alla Camera e al Senato, sulle «Modificazioni alla legge comunale e provinciale» – contro «il predominio degli interessi minori sopra i maggiori», contro «un nuovo feudalesimo alla rovescia», «la cieca legge del numero» – e, nel 1896, in quello sul Sindaco elettivo in tutti i comuni⁷⁰.

A favore di una riforma elettorale che riducesse, con una restrizione dell'elettorato, quello contadino, il peso delle campagne e l'influenza del clero, si esprimevano anche alcuni ambienti massonici bresciani⁷¹.

67) Cfr. la sua lettera a Raffaele De Cesare, s. d. ma attribuita ai primi mesi del 1895, cit. in F. CHABOD, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896. II*, Bari 1976, pp. 662-663.

68) CHABOD, *Storia della politica estera italiana. I* cit., pp. 396-423 (cit. dalle pp. 397, 401, 405).

69) *Ibid.*, p. 400.

70) BALLINI, *Il suffragio amministrativo in Italia* cit., pp. 69-114.

71) Cfr., ad esempio, la lettera della Loggia Valle del Mella – Oriente di Brescia inviata a Zanardelli il 31 agosto 1897, cit. in BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore: i governi di Rudini* cit., pp. 198n-199n. «I f. contano sull'illuminato appoggio della di lei mente perchè nella nuova legge elettorale – vi si affermava –, che il governo ha lasciato sperare verrà presentata, oltre alla completa ostruzione degli analfabeti, si richiegga per l'elettorato l'istruzione fino alla terza elementare. Che il voto sia proporzionale agli studi compiuti ed alla posizione sociale dell'elettore e che la legge stabilisca l'assoluta esclusione del clero. Utilissimo sarebbe che le frazioni suburbane

Nessuna intesa sul disegno di legge di riforma elettorale si rivelò comunque possibile, nonostante i tentativi di mediazione – considerati insoddisfacenti da Rudinì⁷² – anche se Zanardelli aveva accolto diverse sue proposte, «fra l'altre quella che imponeva l'obbligo di votare nel Comune d'origine per impedire il voto di artificiali aggruppamenti come quelli di Torino, ove per le officine delle ferrovie si trovava concentrato – secondo la testimonianza del sottosegretario on. Gianforte Suardi – un gran numero di ferrovieri, tali da costituire un'artificiosa maggioranza fortuita di operai di Romagna e di altre parti d'Italia all'infuori di Torino»⁷³.

La crisi del ministero fu sancita dalle dimissioni di Visconti Venosta da ministro degli Esteri – in disaccordo rispetto alle scelte di Zanardelli in tema di leggi sulla stampa, sulle associazioni e di riforma elettorale, oltreché sulla questione del ritiro degli *exequatur*⁷⁴–.

eleggessero i loro speciali rappresentanti: È nella campagna che torme di elettori resi fanatici da promesse d'oltre tomba, votano senza discutere per chi il prete loro comanda, portando nei consigli le livide maggioranze clericali a dispetto dei voti di cui dispongono i cittadini [...]. Per le notizie di una revisione delle liste elettorali «col proposito espresso di attenuare l'influenza dei cattolici»: XXX, *Voto plurimo e liste elettorali*, «La Lega Lombarda», 28-29 ottobre 1897.

- 72) Cfr. ALV, b. 39, fasc. *Rudinì Antonio*, lettera del 9 aprile 1898 a Luzzatti. «Nella questione dell'elettorato io me ne rimetto in tutto a Visconti Venosta – aveva scritto al ministro del Tesoro – Ho un impegno che devo mantenere, e mantiene anche Zanardelli, pur avendo la certezza di cadere male. Tanto si ha da cadere!». A proposito del «dissidio» con Visconti Venosta, Rudinì aveva assicurato il Presidente del Senato, nell'incontro del 12 aprile, che era «composto» e aveva aggiunto: «ma sarà una cattiva legge quella che si presenterà»: cfr. FARINI, *Diario di fine secolo* cit., p. 1282.
- 73) T. TITTONI, *Nuovi scritti di politica interna ed estera*, prefazione di G. MAZZONI, Milano 1930, p. 211. Tittoni riproduce nel volume alcuni appunti inediti del suo «amico ed antico compagno di studi universitari», on. Suardi, che era allora Sottosegretario di Stato all'Agricoltura. Anche la rivista dei cattolici conciliatoristi si augurava interventi «per rendere impossibili gli abusi particolarmente a Milano dove nelle liste elettorali amministrative come in quelle politiche [erano] stati iscritti a migliaia elettori notoriamente non domiciliati nè residenti nel Comune, la maggior parte dei quali addetti al servizio ferroviario»: cfr. U. PESCI, *L'elettorato amministrativo*, «La Rassegna Nazionale», XXI, vol. CIX, 1° ottobre 1899, p. 453.
- 74) ACS, *Verbalì del Consiglio dei ministri*, vol. 5, Adunanza del 28 maggio 1898. «Essendosi constatato un gran dissenso nella discussione dei provvedimenti da presentarsi in Parlamento – si legge nel verbale della seduta –, l'on. Visconti Venosta ha dichiarato di volersi dimettere». Seguirono le dimissioni di tutto il Gabinetto. Si veda la lettera di Rudinì a Visconti Venosta del 1° giugno 1898 in AVV, mazzo 16, fasc. 9-10/c, *Dimissioni dal ministero Rudinì*. Sulla crisi di fine maggio: BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore: i governi di Rudinì* cit., pp. 357-366; CANAVERO, *Milano e la crisi di fine secolo* cit., pp. 211-246; LEVRA, *Il colpo di Stato della borghesia* cit., pp. 176-178; CAMBRIA, *Alle origini del ministero Giolitti. L'ordine e la libertà. III* cit., pp. 36-43.

Dopo un tentativo, non riuscito, di far promulgare i bilanci, le modificazioni alla legge elettorale, la legge sulle associazioni e quella

Favorevoli a «un indirizzo di governo che sap[esse] prevenire il rinnovarsi dei passati disordini, anche ritoccando le leggi elettorali, sulle associazioni e sulla stampa», si mantenevano i liberali milanesi: cfr. *Il verbo dei moderati milanesi* (per il testo dell'ordine del giorno approvato dall'Associazione costituzionale di Milano) e *All'Associazione costituzionale di Milano* (per una sintesi del dibattito) su «La Tribuna», 19 maggio 1898. Si veda pure *Una seduta dell'Associazione costituzionale sugli ultimi avvenimenti e La seduta della «Costituzionale»*, «Corriere della Sera», 18-19 maggio e 19 e 20 maggio 1898. Si veda pure la lettera del sen. Gadda a Visconti Venosta del 2 giugno 1898 («stai sicuro che sei nella opinione del partito conservatore più alto che mai», gli scriveva) e il telegramma del Presidente dell'Assemblea dell'Associazione costituzionale di Milano dell'8 giugno che plaudeva per la posizione del ministro degli Esteri che aveva «rigorosamente sostenuto la necessità di efficaci riforme alla legge elettorale e della stampa e sul diritto di associazione», in AVV, marzo 16, fasc. 9-10/C, *Dimissioni dal ministero Rudini*.

Per una critica di Maggiorino Ferraris, che non condivideva tempi e modalità delle riforme elettorali proposte, a queste posizioni: M. FERRARIS, *L'ora presente*, «Nuova Antologia», s. IV, vol. LXXV, fasc. 634, 16 maggio 1898, pp. 350-365. «Possiamo anche comprendere – scriveva – che i nuovi fatti abbiano posta in maggiore evidenza la necessità di meglio assicurare la sincerità e la libertà delle elezioni, ponendole al riparo dalle iscrizioni fittizie, dalle liste incomplete e rimaneggiate: dalle organizzazioni sovversive intese ad esercitare violenze ed intimidazioni: dalla licenza dei fogli e dei manifesti elettorali: dagli inconvenienti derivati dalla mancanza di un domicilio stabile degli elettori, casualmente agglomerati dall'esercizio di grandi industrie: dalle candidature artificiose, prive di larga base nel corpo elettorale. Ma il procedere più oltre su questa via, specialmente ove si tratti non solo di nuove disposizioni per l'avvenire, ma di restrizioni ai diritti e alle franchigie già concesse, non può essere che effetto di matura riflessione, di necessità ineluttabili, di nuovi elementi di giudizio che finora ci mancano. Bisogna guardarci dal cadere troppo facilmente dagli errori di una estrema debolezza e rifassatezza in quelli di una reazione qualsiasi» (cit. da p. 363).

Su Zanardelli favorevole alle dimissioni, fin dalla metà di maggio, «per evitare la grande tempesta parlamentare e per evitare il dolore che proverebbe – scriveva Rudini a Martini l'11 maggio 1898 – qualora si dovessero presentare (e sono indispensabili) alcune leggi per rinvigorire la difesa sociale»: ACS, *Carte Martini*, b. 20, fasc. 17, *Di Rudini Antonio*.

Sul problema della legge elettorale, si vedano pure le lettere di Rudini a Luzzatti del 14 aprile e del 25 maggio 1898 in ALV, b. 39 bis, fasc. *Rudini Antonio*. «La risposta di Visconti a Pavoncelli non fu a mio avviso soddisfacente – scriveva Rudini nella lettera di maggio –. Si acqueta per la stampa (forse). Si contenta di qualche dichiarazione per l'elettorato (forse). Insiste nel rifiutare la legge per il ritiro eventuale degli *exequatur*. Per i timori di Rudini che Zanardelli «circuito [avrebbe finito] per inalberare il bandierone della Sinistra», si veda la sua lettera a Martini del 4 giugno 1898, in ACS, *Carte Martini*, b. 20, fasc. 17, *Di Rudini Antonio*. «Io credo che Egli ora resista – scriveva allora il Presidente del Consiglio –. Ma potrà e saprà resistere a lungo? Ella lo conosce meglio di me e saprà dare risposta al punto interrogativo». Cfr. inoltre SONNINO, *Diario* cit., p. 379 (2 maggio) e pp. 382-384 (per le annotazioni relative al 12 maggio 1898), che riferisce le confidenze del corrispondente del «Times» da Roma, Henry Wickham Steed, che aveva intervistato Visconti Venosta anche sui motivi delle sue dimissioni. Cfr. pure, su questo tema: *La crisi ministeriale. Il tranello dell'exequatur*, «Gazzetta di Venezia», 30 maggio 1898.

sulla stampa per decreto reale, di far sciogliere la Camera, e poi di comporre un nuovo ministero⁷⁵, Rudinì dovette dare definitivamente le dimissioni, il 18 giugno⁷⁶.

«Rassegnati e sacrificati – gli aveva scritto Luzzatti, che nel Consiglio dei ministri si era opposto all'approvazione dei bilanci per decreto reale –. Il Re chiama Bava o Pelloux che, quali commissari straordinari, faranno rispettare lo stato d'assedio e i tribunali militari. A poco a poco si va fuori dalla costituzione; e potrebbe essere il principio della catastrofe»⁷⁷.

«Si concludeva così, in un clima di sconfitta e di rancori (destinati, in campo moderato, a durare) quell'esperimento liberal-conservatore inaugurato ventisette mesi prima con intenti di rinnovamento politico e consolidamento delle istituzioni»⁷⁸. «Dopo il 1893, il 1898

- 75) CANAVERO, *Milano e la crisi di fine secolo* cit., pp. 246-252; BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore: i governi di Rudinì* cit., pp. 367-381. L'iniziativa di Rudinì per la promulgazione del bilancio per decreto reale non fu sostenuta da Sonnino. Dopo alcune tergiversazioni, neppure il Re l'accorse. Le speranze di una politica «forte» e la sfiducia nelle capacità «reazionarie» del sovrano erano condivise anche dall'ala più conservatrice della rivista conciliatorista e diffuse negli stessi ambienti di corte. Il conte Girolamo Oldofredi Tadini scriveva a mons. Bonomelli il 25 maggio 1898, che il re «avrebbe dovuto nominare un ministero d'affari, extra parlamentare, il quale per decreto reale avrebbe promulgato le modificazioni alle tre leggi che più furono vedute causa dei torbidi per le loro deficienze e cioè la legge elettorale, legge sulle associazioni, legge sulla stampa. Promulgata la legge elettorale, si mandava a casa il parlamento per rieleggerlo con la nuova legge ed al nuovo arrivato si davano da tradurre in leggi i decreti fatti prima. E il gioco era fatto»: cfr. la lettera cit. in CONFESSORE, *Conservatorismo politico e riformismo religioso* cit., p. 158n. Sulle voci di un decreto reale che avrebbe dovuto comprendere la riforma elettorale (con la richiesta, fra l'altro, di un più lungo periodo di domicilio per ottenere l'iscrizione nelle liste elettorali ma che non avrebbe avuto effetto retroattivo): *La crisi*, «L'Adriatico», 1° giugno 1898.
- 76) ACS, *Verbalì del Consiglio dei ministri*, vol. 5, Adunanza del 18 giugno 1898. «Considerata la situazione parlamentare», si delibera di «presentare le dimissioni di tutto il Gabinetto». Sull'incarico di formare il governo affidato dal Re a Visconti Venosta, dopo quello conferito al sen. Finali, si veda la documentazione in AVV, 16, Mazzo fasc. 9-10/c, *Dimissioni dal ministero Rudinì*, anche per una interessante cronaca di quei giorni indicata come «Informazioni di un giornalista».
- 77) L. LUZZATTI, *Memorie tratte dal carteggio e da altri documenti*, Vol. II (1876-1900), a cura di E. DE CARLI, Bologna 1933, p. 519 per la lettera del 18 giugno 1898.
- 78) Sulla crisi di giugno, si vedano le annotazioni di Farinì – favorevole a continuare « a battere la grande carreggiata costituzionale», contrario allo scioglimento della Camera e a far promulgare i bilanci per decreto reale – dei suoi colloqui con il Re e con il sen. Finali, relative al periodo fra il 17 e il 26 giugno 1898, in FARINI, *Diario di fine secolo* cit., pp. 1308-1321. Si veda inoltre BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore: i governi di Rudinì* cit., p. 380; LEVRA, *Il colpo di Stato della borghesia* cit., pp. 235-244.

[...]. La nostra è malattia costituzionale – scriveva il “Corriere della Sera” –, effetto di un guasto profondo nei vitali organi dello Stato»⁷⁹.

Alcune indicazioni di riforma di Rudinì – come quella relativa alle modificazioni alla legge elettorale – vennero riprese, seppure parzialmente e con significative variazioni, dal ministero Pelloux nell’ambito di un programma finalizzato a «rètablir l’ordre et arriver à la pacification des esprits par une politique conservatrice et libérale en même temps – riassunse nelle sue memorie –: *conservatrice* pour sauvegarder l’ordre et les institutions, *libérale* dans tout le reste»⁸⁰.

Durante l’estate, sulla stampa, venivano intanto prospettate riforme diverse per restringere l’elettorato (indicando il domicilio in tre o cinque anni come condizione per essere iscritto nelle liste), per *selezionarlo* – con il voto multiplo –, per rendere obbligatorio il voto, per introdurre lo scrutinio di lista per provincie con l’obiettivo di ridurre la rappresentanza parlamentare dell’Estrema Sinistra, o per impedire le elezioni protesta⁸¹.

Erano temi che, alcuni mesi dopo, riprendeva Carlo F. Ferraris: sottolineando, a proposito del suffragio amministrativo, la «deplorable confusione dell’elettorato coll’eleggibilità», invocava la

79) M. TORRACA, *Perchè manca un governo*, «Corriere della Sera», 3-4 giugno 1898.

80) L. PELLOUX, *Quelques souvenirs de ma vie*, a cura e con introduzione di G. MANACORDA, Roma 1967, p. 180.

81) Cfr. *Le polemiche sulla elezione di Torino*, «L’Opinione», 22 luglio 1898 e sullo stesso giornale: *Il voto obbligatorio*, 25 luglio 1898; U.S., *Questioni elettorali*, 18 agosto 1898 (sui «rimedi veramente eroici [...] da adoperare insieme: il voto obbligatorio e il voto multiplo»). Si veda inoltre: *Lo scrutinio di lista*, «Il Popolo Romano», 14 agosto 1898; *Riforma elettorale politica I*, ivi, 19 agosto 1898; *Riforma elettorale politica II*, ivi, 20 agosto 1898; *Il voto plurimo in Germania*, ivi, 23 agosto 1898 (in riferimento alla nazional liberale «Koeln Zeitung» e a «Reichsbote» per la loro campagna a favore del voto obbligatorio e dell’innalzamento dell’età richiesta per essere elettori); *Lo scrutinio di lista per provincie*, ivi, 23 agosto 1898; *La riforma elettorale*, ivi, 26 agosto 1898. Si vedano inoltre gli articoli *Si apre la discussione e Le modifiche alla legge elettorale politica*, «La Provincia di Brescia», 21 agosto e 21 novembre 1898. Su «La Perseveranza» si vedano invece, specialmente riguardo alle elezioni protesta, i seguenti articoli: *Ciò che per ora importa*, 8 agosto 1898; *Tre elezioni*, 10 agosto 1898; *Ancora delle tre elezioni*, 12 agosto 1898; *Un po’ di replica*, 1° settembre 1898; *I ritocchi alla legge elettorale e Appunti. Le elezioni protesta* sui numeri del 23 e del 26 settembre 1898. Altre proposte riguardarono «la corruzione cresciuta fra noi – scriveva “La Perseveranza” – [...], conseguenza dell’allargamento del suffragio» e la possibilità di affidare alla magistratura «la direzione di tutte le operazioni elettorali». Cfr. sul quotidiano liberale moderato milanese: *La corruzione elettorale*, 24 agosto 1898; *Un po’ di replica*, 1° settembre 1898. Si veda inoltre su «Il Popolo Romano», *Brogli e corruzione elettorale*, 23 agosto 1898; *Sempre la «Riforma elettorale»*, 27 agosto 1898; *Riforma e provvedimenti*, 3 settembre 1898.

necessità di una «più rigorosa scelta delle persone mediante restrizioni nell'eleggibilità, richiedendo più alte condizioni di censo o di cultura e più lunga dimora nella località» e il voto obbligatorio per il suffragio politico⁸².

L'«Avanti!» prospettava, da parte sua, quali sarebbero stati gli esiti di indirizzi «conservatori» in tema di elettorato:

«Tutti i progetti presentati – scriveva – mirano a dare una prevalenza al censo, o a paralizzare colle masse agricole di certe provincie lo spirito rivoluzionario delle città industriali [...]. Intanto, mentre attendiamo che Pelloux si decida per il voto plurimo o per lo scrutinio di lista o per qualche altra idea reazionaria, noi constatiamo due fatti [...]. Invece di ricondurre il popolo al sentimento della legalità, si tenta di escluderlo dalla funzione legislativa che esercita indirettamente nell'elezione, e a ricacciarlo nelle vie tortuose ed ignote della violenza»⁸³.

Intanto Pelloux, dopo aver fatto approvare, il 15 luglio, i provvedimenti urgenti sull'ordine pubblico – seppur «molto blandi rispetto a quelli che erano stati presentati dal Rudinì»⁸⁴ –, presentò,

82) C.F. FERRARIS, *Ordinamenti politici ed educazione politica. Discorso inaugurale dei corsi dell'anno accademico 1898-99 letto nell'Aula Magna della R. Università di Padova il 13 novembre 1898*, Verona-Padova 1899, pp. 27-31.

83) Cfr. *Il diritto elettorale minacciato*, «Avanti!», 24 agosto 1898.

84) CANAVERO, *Milano e la crisi di fine secolo* cit., p. 275. Fra i provvedimenti urgenti approvati – con il voto contrario della sola Estrema Sinistra – figurava anche il rinvio al 1899 (dopo il 30 maggio e prima del 31 luglio) delle rinnovazioni parziali dei Consigli comunali e provinciali – che avrebbero dovuto aver luogo nel 1898, secondo l'art. della legge 11 luglio 1894, n. 287 –, delle nomine dei Sindaci e dei presidenti delle Deputazioni provinciali e, fra l'altro, della rinnovazione delle Giunte comunali: Per il testo dell'art. 3 dei «Provvedimenti urgenti e temporanei per mantenimento dell'ordine pubblico» e per il dibattito sul tema: Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XX, I sessione, *Discussioni*, tornata del 12 luglio 1898, pp. 6878-6884 (p. 6884 per il nuovo testo formulato dalla Commissione dopo la discussione). I «Provvedimenti» furono approvati con 177 voti a favore, 37 contrari: *ibid.*, p. 6898.

Per quanto riguarda la legge comunale e provinciale, il ministero dell'Interno aveva stabilito nel frattempo, un progetto di nuovo Testo Unico. «In via diretta infatti – come spiegava il Direttore della 2^a Divisione nella relazione al ministero dell'Interno del 15 luglio 1897 – erano state modificate le disposizioni relative all'elettorato, all'eleggibilità, alle operazioni elettorali, alla rinnovazione dei Consigli comunali e provinciali, alla nomina dei Sindaci, alla sovrimposta, al funzionamento dei Consigli, alla contabilità e finanza locale. Indirettamente può dirsi che quasi tutta la legge comunale e provinciale aveva subito gravissime modificazioni e che perciò ad ogni articolo si rendeva necessario un attento esame per accertare se le disposizioni nel medesimo contenute potevano ancora dirsi in armonia con le leggi che erano venute regolando la materia». Sul testo, si veda il parere del Consiglio di Stato, espresso nell'Adu-

il 19 novembre, anche sulla base dei «risultati degli studi e delle esperienze dei più liberi popoli» raccolte da Attilio Brunialti⁸⁵, un progetto di riforma elettorale in base al quale il deputato la cui elezione fosse stata «annullata per corruzione, per broglio o per violenze imputabili a lui stesso» non avrebbe potuto essere rieletto per tre anni; per tre anni sarebbe stato privato di rappresentanza anche il collegio di cui fossero state, per due volte consecutive, annullate le elezioni per le stesse cause. Ma fu soprattutto l'art. 3 delle «Aggiunte e modificazioni alla legge elettorale politica» che suscitò opposizioni e riserve. Stabiliva infatti che sarebbe stato privato per tre anni del diritto di avere il proprio rappresentante anche il collegio nel quale l'elezione fosse stata annullata per due volte consecutive per ineleggibilità dell'eletto⁸⁶.

nanza generale del 3 marzo 1898, in ACS, *Consiglio di Stato, Sezione I, Pareri*, Anno 1897, mese Dicembre, b. 603. Per il «Regolamento» per l'esecuzione della legge comunale e provinciale, si vedano invece le modifiche proposte dalla Commissione speciale nominata dal Presidente del Consiglio di Stato e il testo definitivo approvato dal Consiglio di Stato nelle Adunanze generali dell'8, 12 e 13 giugno 1899, in ACS, *Consiglio di Stato, Sezione I, Pareri*, Anno 1899, mese Aprile, b. 626.

- 85) Brunialti aveva ricevuto inizialmente da Rudinì l'incarico – poi confermatogli da Pelloux – «di raccogliere i risultati degli studi e delle esperienze dei più liberi popoli», visitando anche alcuni paesi stranieri, per modificare la legge elettorale politica con gli scopi di: «1° – togliere di mezzo le corruzioni, i brogli e tutte le irregolarità ed i vizi, che turba[vano] e corromp[evano] l'esercizio del diritto elettorale. 2° Porre argine alla crescente diffusione dei partiti sovversivi ed impedire le candidature protesta. 3° Ottenere il concorso al voto di tutti i cittadini»: cfr. ASCD, DPLIC, C. 682. Si veda il testo della «Relazione sommaria preliminare sulla riforma della legge elettorale politica» del 2 ottobre 1898, in *Appendice*, pp. 300-305.
- 86) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XX, II sessione, *Documenti-Disegni di legge e Relazioni* N. 26. «Con la qual cosa si viene a sopprimere parecchi articoli dello Statuto – commentò il quotidiano socialista –, a cominciare da quell'art. 44 il quale prescrive che quando un candidato cessa per qualunque motivo dalle funzioni, il collegio sarà tosto convocato per una nuova elezione [...].Questo provvedimento oltrechè recar danno alle minoranze, è del tutto inefficace [...]. Il reato di corruzione deve essere lasciato al giudice»: cfr. *Sintomi parlamentari*, «Avanti!», 23 novembre 1898. Si vedano pure i commenti: Pelloux e le elezioni protesta, «Il Secolo», 22-23 novembre 1898; K. [M. TORRACA], *Il progetto di riforma elettorale*, «Corriere della Sera», 26-27 novembre 1898. «Ma il mezzo risulta inadeguato, parziale; ed anche inaccettabile, com'è proposto», scriveva Torraca. Anche «La Perseveranza», che aveva dato notizie del disegno di legge fin dall'ottobre (cfr. *La riforma della legge elettorale*, 6 ottobre 1898) giudicandolo, pur con riserve, «buono, e accettabile, nel suo complesso» (cfr. *Le aggiunte e modificazioni alla legge elettorale politica*, 23 novembre 1898), condivideva le critiche di chi sosteneva fosse in contrasto con l'art. 44 dello Statuto (cfr. *Ancora il progetto Pelloux*, 24 novembre 1898). Il quotidiano moderato sosteneva pure che il Presidente del Consiglio avrebbe chiesto un voto sulla legge

Era un tentativo – che non riuscì – per arginare le «candidature protesta» anche nelle elezioni politiche proprio mentre si stavano moltiplicando nelle elezioni di alcuni Consigli provinciali e in quelle per il rinnovo di alcuni Consigli comunali⁸⁷. Non ebbero alcun esito neppure le proposte di riforma dell'elettorato amministrativo, nonostante le diverse proposte avanzate nel dibattito sul tema⁸⁸. La pro-

ponendo la questione di fiducia (cfr. *Appunti. Ancora i ritocchi alla legge elettorale*, 26 novembre 1898). Anche «La Tribuna» riconosceva che il disegno di legge, specialmente per l'art. 3, poneva «una questione costituzionale elevatissima»: cfr. *Riforma elettorale* sul numero del 22 dicembre 1898.

Il disegno di legge presentato da Pelloux incontrò opposizioni e riserve anche negli Uffici della Camera, dove venne discusso il 22 e il 24 novembre 1898. Nell'Ufficio I non solo Socci si opponeva agli artt. 3 e 4 («violasi la libertà del voto») ma anche Sallandra, che pure consentiva nei concetti fondamentali della proposta, sosteneva che doveva «essere studiata attentamente e corretta» e Domenico Pozzi sottolineava che non era «giusto punire il collegio». Nell'Ufficio II anche Torraca riteneva il progetto «in gran parte inaccettabile» e disapprovava l'art. 3, come Brunialti nell'Ufficio III. Nel IV, Di Sant'Onofrio sosteneva che era «più grave nelle elezioni la violenza che il broglio e la corruzione». Comunque, ribadiva Nicolò Fulci nell'Ufficio VI, con il progetto «non si combatte[va] la corruzione». Anche Orlando si esprimeva criticamente, «contrario a infliggere pene alla collettività». Chimirri ricordava «l'art. 44 dello Statuto che sarebbe violato privando il collegio del Deputato» (Ufficio VII). Nell'Ufficio VIII, Di San Giuliano sosteneva che «lo scopo [era] buono ma i mezzi non espedienti». Bisognava semmai «modificare le fonti delle elezioni ed evitare i brogli e la violenza», sottolineava l'on. Tripepi nell'Ufficio IX: cfr. ASCD, DPLIC, C. 682, anche per i Verbali della Commissione presieduta dall'on. Filì-Astolfone e per la «Relazione sommaria preliminare» di Brunialti pubblicata in *Appendice*, pp. 300-305.

- 87) Sulle candidature dei più noti fra i reclusi dei fatti di maggio: CANAVERO, *Milano e la crisi di fine secolo* cit., pp. 306-307. Su altre elezioni protesta, per quanto riguarda la Romagna: L. LOTTI, *I repubblicani in Romagna dal 1894 al 1915*, Faenza 1957, pp. 179-182. Nelle elezioni per il Consiglio provinciale di Pavia vennero eletti Albertario e Romussi; in quelle per il Consiglio comunale di Siena, Turati, De Andreis e ancora Albertario. Sulle candidature protesta: *Appunti. Le elezioni protesta*, «La Perseveranza», 26 settembre 1898; «La Lombardia», 23 settembre 1898. Sulle candidature protesta, in Romagna, nelle precedenti elezioni politiche del 1895: LOTTI, *I repubblicani in Romagna* cit., pp. 89-93.
- 88) Secondo Vidari, contrario a «toccare la legge elettorale amministrativa e politica», contrario pure a limitare il diritto di voto amministrativo a coloro che avessero cinque anni di domicilio («sarebbe privare del diritto di voto – scriveva – un gran numero d'impiegati, sballottati di qua e di là, un po' pei bisogni del pubblico servizio, un po' per gli altri arbitri ed i capricci ministeriali»), bisognava semmai «riformare il corpo elettorale. Ma per risanare questo – sottolineava – bisogna risanare prima il Paese»: cfr. E. VIDARI, *Dalle presenti condizioni d'Italia*, «Nuova Antologia», IV s., vol. LXXVI, fasc. 639, 1° agosto 1898, pp. 551-552 per la cit. Per le sue posizioni, contrario anche a elezioni a doppio grado, favorevole piuttosto a «temperare con prudenti misure il diritto di voto»: ID., *La presente vita italiana politica e sociale*, Milano 1899, pp. 40 e 49.

posta del voto plurimo – «sistema più seducente che buono» al quale fu riconosciuto comunque di aver favorito, in Belgio, «l'evoluzione dal sistema censitario al regime pienamente democratico»⁸⁹ – venne abbandonata e non più ripresa, come l'auspicio dell'on. Turbiglio di «uno strumento elettorale [...] che [avesse] la virtù di ridurre al sicuro le istituzioni»⁹⁰, o l'indicazione di una riduzione a metà del numero dei parlamentari abbinata all'applicazione dello scrutinio di lista per provincia⁹¹.

Nè venne riproposta, durante la crisi di fine secolo e poi durante il «nuovo corso», la obbligatorietà del voto – preconizzata in Belgio fin dal 1858, portata alla discussione del Parlamento alla fi-

La «Rassegna Nazionale», all'inizio del 1899, ribadiva invece la necessità di introdurre il voto plurimo. «Mentre i partiti estremi hanno libero campo e corrono alla conquista delle pubbliche amministrazioni o piuttosto a pervertirle, scriveva, tutti coloro che vogliono la conservazione dell'ordine sociale se ne dovranno stare colle braccia conserte a guardare ed aspettare le reazioni violente o la salvezza della Provvidenza di Dio? Sarebbe una follia insieme ed una colpa, e per questo noi crediamo che sia tutt'altro che abbandonata una riforma che è giustificata dalle più ovvie considerazioni politiche»: cfr. CRITO, *Il voto plurimo*, «La Rassegna Nazionale», XXI, 16 febbraio 1899, pp. 694-709 (cit. da p. 709).

- 89) F. RACIOPPI, *Il voto plurimo in Belgio*, «Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana», I, fasc. I, gennaio 1902, pp. 38-44. «Nato come transazione fra idee inconciliabili, accettato o subito come un passaggio verso il voto universale, esso non ha le simpatie nè dei liberali nè dei socialisti nè di un forte nucleo dello stesso partito cattolico. In verità il sistema appare più seducente che buono» (p. 43). Favorevole al «voto multiplo» continuava a dichiararsi invece «L'Opinione», fiduciosa che avrebbe finito, «presto o tardi, coll'imporsi alla nostra legislazione, nell'interesse delle istituzioni e a tutela della libertà vera»: cfr. *Le modificazioni alla legge elettorale*, 27 novembre 1898 e *Ancora dei metodi elettorali*, 28 dicembre 1898.
- 90) ACS, *Carte Pelloux*, b. 4, lettera di Sebastiano Turbiglio del 31 dicembre 1898. «Uno strumento elettorale si escogiti, scriveva al Presidente del Consiglio, – diverso da quelli del collegio uninominale e dello scrutinio di lista, già noti per insufficiente, non lieta nè onorata prova, dei quali l'uno fu visto maturare i moti della Lunigiana e della Sicilia e l'altro esplodere nelle tumultuose tempeste dello scorso maggio, – che abbia la virtù di ridurre al sicuro le istituzioni, in così alto e inespugnabile luogo, che qualunque più larga libertà, una libertà eziandio non mai vista in Italia, più non possa nè debba arrecar loro ragionevole inquietudine».
- 91) L. B., *A proposito di riforme parlamentari*, «Corriere della Sera», 6-7 luglio 1898. «Lo scrutinio per circondario, sottolineava, aveva tutti i danni dello scrutinio uninominale». A favore dello scrutinio di lista, per il quale si era dichiarato d'accordo anche Giolitti, si schierò pure l'«Avanti!», a condizione che fosse «nazionale, o almeno per regioni. Gli elettori – scriveva ancora – dovrebbero votare per liste, non per nomi. Ogni lista fornirebbe un dato numero di rappresentanti, determinati dai voti ottenuti dalla lista e messi in relazione coi voti riportati dalle altre liste»: cfr. *Per l'educazione politica*, «Avanti!», 28 dicembre 1898.

ne del 1892, accolta poi nella nuova legge elettorale, che ne aveva determinato caratteristiche e sanzioni, dopo che il principio era stato iscritto nel nuovo testo della costituzione –.

«Le dragonate non sono adatte ad inculcare la virtù civica, più di quello che le persecuzioni religiose fossero a istillare la fede: l'obbligo del voto – annotò Francesco Racioppi – non trasforma di un colpo gli ignavi in cittadini ottimi e gli avversari delle istituzioni in cooperatori volenterosi; nè, ricorrendo il voto a lunghi periodi, può l'obbligo aver seria influenza sull'educazione politica. Gli ignoranti, è un gran bene che si eliminino da se stessi; gli avversari, debbono essere forzati all'obbedienza nell'ordine giuridico, ma non possono essere forzati alla cooperazione nell'ordine politico; il che, sia detto per incidenza, dimostra la fallacia del paragone fra l'ufficio d'elettore e l'obbligo di servizio come giurato, perchè a questi non si chiede, come a quello, un giudizio ed un'azione di cooperazione essenzialmente *politica* [...]».

Il diritto di partecipare alle elezioni non è un onere, ma un alto vantaggio [...].

L'astensione può essere talvolta un fenomeno spiacevole, in quanto mostra un dissidio fra l'ordinamento politico e la realtà; ma anche allora costituisce un salutare squillo di allarme, che non conviene sopprimere»⁹².

Senza esito rimasero anche le proposte di Antonio Casertano a favore dello scrutinio provinciale nella convinzione che sarebbe migliorata «la scelta del deputato, elevata la dignità dell'assemblea» e che sarebbero diminuite invece «l'ingerenza del deputato e del potere esecutivo nelle amministrazioni locali [...], una delle piaghe più purulente del parlamentarismo». Proposte finalizzate a dimostrare che non alla riforma della legge, ma alla riforma del collegio «bisognava pensare per risollevare il parlamentarismo dallo sta-

92) F. RACIOPPI, *Il voto obbligatorio nel Belgio*, «Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana», I, fasc. IX-X, settembre-ottobre 1902, pp. 583-585. Già in precedenza Racioppi aveva sottolineato che la legge che avesse posto «dietro l'urna il gendarme e il giudice, avrebbe [avuto] un disastroso effetto morale sul carattere del popolo, con grandissimo pericolo delle istituzioni libere. Il rimedio – aveva scritto –, peggiore del male, ci farebbe vincere la lite e perdere la causa». Il voto obbligatorio avrebbe aperto addirittura «un novello varco alle corruzioni, e della specie peggiore, perchè aiutate, fomentate dalla legge»: cfr. ID., *Le astensioni e il voto obbligatorio*, «Rivista di diritto pubblico», II, novembre-dicembre 1891, fasc. 14-15, pp. 1020-1021. Per le critiche dei socialisti verso le «classi dirigenti che non [potevano] del resto pensare altre vie di salvezza diverse da queste che conducono alla violenza: domicilio coatto e voto coatto»; cfr. *Il voto obbligatorio*, «Avanti!», 2 agosto 1898. Per le posizioni di Saredo, cfr. invece «La legge», XLI (1901), vol. I, pp. 28-36.

to di abiezione in cui si trova[va]⁹³.

Nel novembre 1898, Pelloux propose poi «un riparto dell'Italia, in grosse circoscrizioni», che avrebbero dovuto eleggere ognuna otto o dieci deputati, «sperimentalmente composte» in modo che «gli elementi sovversivi» non vi ottenessero la maggioranza⁹⁴. Ma nonostante la ripresa del dibattito per modificare il diritto elettorale restringendo il suffragio⁹⁵ come suggeriva anche il sen. Rattazzi a

93) A. CASERTANO, *Riforme urgenti*, Napoli 1898, pp. 10-11. Su Casertano, relatore di maggioranza sul «disegno di legge Acerbo» e successivamente Presidente della Camera dei deputati: F. MALGERI, *Casertano Antonio*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 21, Roma 1978, pp. 341-343. Per le sue posizioni a favore della proporzionale fin dagli anni precedenti la prima guerra mondiale, cfr. il suo *Trattato di diritto di voto*, Napoli 1911. Nelle elezioni del 16 novembre 1919, Casertano fu poi candidato nelle liste della Democrazia sociale nel collegio di Terra di Lavoro; eletto deputato, si iscrisse al Gruppo radicale. Rieletto nel '21, fu successivamente nominato Sottosegretario all'Interno nel I ministero Facta; durante il II ministero Facta venne invece eletto Presidente della Commissione Interni della Camera. Relatore della «Commissione dei diciotto» che nel 1923 esaminò il c. d. «disegno di legge Acerbo» di riforma elettorale, aderì poi al «listone nazionale» per le elezioni del '24. Dopo le elezioni venne eletto Presidente della Camera, in sostituzione di Alfredo Rocco.

94) ACS, *Verbali del Consiglio dei ministri*, vol. 6, Adunanza del 16 novembre 1898, per l'autorizzazione del disegno di legge per modifiche alla legge elettorale. Cfr. pure FARINI, *Diario di fine secolo* cit., p. 1404 (per le citazioni). Pelloux intendeva pure introdurre nella legge l'obbligo della presentazione ufficiale della candidatura: «così staccata da tutto il congegno di cui altrove fa parte – commentò Farini –, non ne so vedere l'effetto» (*ibid.*, relativo alle annotazioni del 30 dicembre 1898). Cfr., inoltre, LEVRA, *Il colpo di Stato della borghesia* cit., p. 299.

95) Cfr. U. PESCI, *L'elettorato amministrativo*, «La Rassegna Nazionale», XXI, vol. CIX, 1° ottobre 1899, pp. 446-468. Pesci ribadiva «la necessità di rimediare all'errore principale al quale i nostri legislatori [erano stati] trascinati da dottrinarismo [confondendo] i criteri fondamentali dell'elettorato politico con quelli dell'elettorato amministrativo» (p. 456) e di valutare adeguatamente l'importanza e gli interessi delle popolazioni rurali (pp. 458-459). Proponeva di richiedere all'elettore iscritto nelle liste amministrative, sulla base dell'art. 20, «un soggiorno maggiore di un anno nel Comune dove richiede[va] d'essere ammesso all'esercizio del suo diritto [...], almeno il certificato di aver fatto almeno la terza classe elementare» (p. 463) e l'aumento della cifra prevista «dell'imposta diretta pagata dall'elettore al Comune o quella dell'affitto della casa di abitazione». Altre proposte riguardavano l'introduzione della obbligatorietà del voto, sia per le elezioni amministrative che politiche, «e la distinzione fra elettorato e l'eleggibilità» (p. 465). Su queste proposte: *L'elettorato amministrativo*, «La Perseveranza», 4 ottobre 1899.

Per la vasta opposizione alle elezioni, in questo periodo: CANAVERO, *Milano e la crisi di fine secolo* cit., pp. 372-373. Anche il Re parve a Prinetti «assolutamente contrario alle Elezioni Generali», come scrisse a Sonnino (ASM, b. 41, fasc. 1899. *Lettere a S. Sonnino*, lettera da Merate del 18 luglio 1899). Contrari alle elezioni erano anche Sandranda (ivi, lettera da Roma del 18 agosto 1899) e Bertolini – che riferiva a Sonnino di colloqui avuti con deputati e prefetti – (cfr. la sua lettera da Roma del 20 agosto 1899).

Giolitti, nell'ottobre 1899⁹⁶ – in un periodo che Zanardelli giudicava ormai «di affatto formale costituzionalità»⁹⁷ – nessuna legge fu approvata⁹⁸.

L'appello per la riforma della legge elettorale, riproposto nell'estate 1899 dalla «Lega Lombarda» «come un dovere assoluto per la conservazione dello Stato», non venne raccolto. Contrario allo svolgimento delle elezioni politiche «se prima la legge elettorale non [fosse] stata riveduta e corretta»⁹⁹, il quotidiano cattolico sottolineò anche successivamente la necessità di un intervento:

«Le leggi elettorali che abbiamo al presente, scriveva, frutto dell'avvento della Sinistra al potere, votate fra i clamori della piazza, ci han-

- 96) Il sen. Urbano Rattazzi aveva suggerito a Giolitti di prendere in considerazione alcune modificazioni alla legge elettorale. «Comprendo – gli scriveva – che non si possa riprendere il voto a coloro cui fu incosciamente accordato dall'art. 100, auspice, anzi autore Crispi; ma si deve regolare l'esercizio di questo diritto se si vuole impedire che fra dieci anni al più tardi l'organizzazione settaria e forte dei partiti sovversivi non renda questi padroni assoluti della Camera elettiva. E fra i mezzi che a me sembrano indispensabili, vi sono specialmente quelli del *domicilio stabile* non minore di anni cinque, e del compimento vero, *reale* delle scuole elementari tutte»: cfr. la lettera indirizzata a Giolitti da Livorno il 24 luglio 1899, in *Dalle carte di Giovanni Giolitti I* cit., p. 374. Anche Villari sottolineava che il socialismo non solo era ormai «padrone della parte più colta, più forte e civile del paese; ma tutto contribu[va] a favorirne il progresso»: cfr. P. VILLARI, *Nuovi problemi. Narrazioni e documenti*, «Nuova Antologia», s. IV, vol. LXXXIV, fasc. 672, 16 dicembre 1899, p. 759.
- 97) La vita pubblica in Italia si era ormai «acconciata – scriveva Zanardelli a Martini, da Maderno, il 29 agosto 1899 – a non differenziarsi dagli Stati a regime, se non assoluto, di affatto formale costituzionalità, a perdere così quello che era il vero carattere della sua esistenza come nazione. Ma Pelloux è politicamente un idiota, e il Re che lo dice una sua grande trovata personale ha tutta la tenerezza che si porta al frutto delle sue viscere» (BNF, *Carteggio Ferdinando Martini*).
- 98) «Non avrei mai pensato di essere così indovino – annotò Farini nel suo *Diario* il 1° luglio 1899 – qualificando il ministero Pelloux un libro tutto frontespizio con pagine bianche! Infatti nessuna sua legge ha approdato. Non quella della finanza, non i provvedimenti politici, non la legge elettorale, non quella sulla precedenza del matrimonio civile! Nessuna, nessuna proprio: neppure la leva annuale»: cfr. FARINI, *Diario di fine secolo* cit., p. 1506). Nell'ottobre 1899 alcuni giornali annunciarono poi la presentazione al Consiglio di Stato per un parere di un disegno di riforma dell'elettorato amministrativo. «Appena il Consiglio di Stato si sarà pronunciato – scriveva «La Sera» sul numero del 7-8 ottobre 1899 –, Pelloux presenterà subito il disegno di legge alla Camera domandando che venga discusso d'urgenza».
- 99) XXX, *Le elezioni generali*, «La Lega Lombarda», 18-19 luglio 1899. «È legge di natura, scriveva poi il giorno successivo, che i migliori devano (sic!) salire agli uffici pubblici, e questo non può ottenersi che col dare la maggiore efficacia possibile al concorso dei migliori» (cfr. *Le assurdità del suffragio allargato*, ivi, 20-21 luglio 1899).

no dato il periodo politico più nefasto che il regno d'Italia conti dalla sua fondazione [...]. Altrettanto può dirsi della legge comunale e provinciale del 1889 [...]. Oggi, non è chi nol vede, le leggi elettorali ci conducono diritti al socialismo. Perché non difendersi finché si è in tempo?»¹⁰⁰.

Gli esiti della crisi di fine secolo comportarono invece anche la fine del «movimento reazionario [che], secondo i propositi di quelli che lo caldeggiavano – scrisse Giolitti – avrebbe dovuto cominciare da una restrizione del suffragio elettorale»¹⁰¹.

2. Il dibattito sulla rappresentanza degli interessi

Senza esito rimasero pure le proposte e i dibattiti – anche in relazione alla questione del bicameralismo – su forme diverse di rappresentanza tendenti a trasformarne le basi «da individuali e

100) F.S., *Le minacce dell'opposizione per la riforma delle leggi elettorali*, «La Lega Lombarda», 13-14 ottobre 1899. «Ma senza ritocchi alla Legge elettorale si può pensare a sciogliere la Camera, magari se occorre, più volte? Ecco il problema», aveva scritto Afan de Rivera a Pelloux già nel maggio 1898: cfr. LEVRA, *Il colpo di Stato della borghesia* cit., pp. 129-130.

101) GIOLITTI, *Memorie della mia vita* cit., p.114. «Tale restrizione – osservava Giolitti – se fatta in misura molto limitata, mentre sarebbe stata un atto odioso a carico di alcuni cittadini, ma avrebbe prodotto effetto sensibile, perché il malcontento più pericoloso non si manifestava tanto nelle ultime classi sociali, che ne sarebbero state colpite, quanto nelle classi operaie più colte e nella piccola borghesia. Se poi si sarebbe voluto togliere il diritto di voto a numerose classi di cittadini, si avrebbe avuto l'effetto di gettare codeste classi sociali fuori delle istituzioni, e di creare una vera situazione rivoluzionaria. Togliere il voto ai malcontenti, io osservavo, poteva avere l'effetto di evitare momentaneamente la manifestazione del male, senza però curarlo, anzi aggravandolo». Per le posizioni assunte da Giolitti fra l'estate e l'autunno 1899, cfr. l'*Intervista alla «Gazzetta del Popolo»*, (16 luglio 1899) e il *Discorso agli elettori del Collegio di Dronero (29 ottobre 1899)*, ora in G. GIOLITTI, *Discorsi extraparlamentari*, Torino 1952, pp. 209, 211-232.

Per una rassegna critica della letteratura sulla crisi di fine secolo: R. CHIARINI, *The Italian crisis of 1898. Recent literature*, «Il Politico», 47 (1982), n. 1, pp. 61-96. Sui liberali e la questione elettorale alla fine del secolo, si vedano invece alcune riflessioni di R. ROMANELLI, *Lo Stato dei liberali e la questione elettorale*, in *Il dibattito sull'unità dello Stato nel Risorgimento italiano*, Atti del Convegno, Bergamo, ex Chiesa di Sant'Agostino 1-3 giugno 1990, a cura di S. RICCI, Napoli 1991, pp. 229-243; l'autore sottolinea fra l'altro che «in Italia, come in altri paesi europei, ci si trov[a] davanti al tentativo di *reagire* all'ascesa delle masse coinvolgendole in strutture gerarchiche ed organiche affidate non più solo al carisma dei galantuomini ma anche a meccanismi istituzionali» (cit. da p. 240).

numeriche [in] corporative e organiche»¹⁰². Il tema è proposto, a più riprese, durante la crisi di fine secolo, in volumi e riviste, in relazione alla crisi del *parlamentarismo*. Se ne cerca la soluzione non nella riacquisizione di un potere più forte da parte della Corona nè nell'alternativa di un sistema elettorale che assicuri un diverso meccanismo di traduzione di voti in saggi o in una legislazione tendente a restringere il corpo elettorale, ma in un diverso tipo di rappresentanza che per alcuni esponenti del movimento cattolico costituisce «il mezzo di 'perfezionamento' (ma assai più spesso di 'superamento') dello Stato liberale»¹⁰³. Non solo fra i cattolici, seppur con obiettivi diversi.

Guido Jona – autore di alcune ricerche sulla rappresentanza, collaboratore negli anni Novanta della «Rassegna di scienze sociali e politiche»¹⁰⁴ – sottolineava che il nostro sistema elettorale, «provvedendo alla quasi universalità del voto» ne aveva «ridotto il grado di intelligenza, [...] distrutta la libertà, poiché [aveva] abbandonato l'individuo elettore nel più assoluto isolamento». La rappresentanza era diventata in tal modo «il mezzo di soddisfazione agli interessi individuali, degener[ando] cioè nella peggiore delle forme di governo, la *oligarchia*, mascherata sotto forme democratiche». La costituzione di un corpo rappresentativo non era considerato «un diritto degli individui, ma una *funzione* dello Stato». Con questo criterio, Jona prospettava una diversa composizione del

102) L. ORNAGHI, *Stato e corporazione*, Milano 1984, pp. 89-91. Sulle diverse teorie della rappresentanza politica: D. NOCILLA-L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Varese 1987, pp. 543-609.

103) ORNAGHI, *Stato e corporazione* cit., p. 13. In Italia vasta fu l'eco delle tesi e degli scritti di Adolphe Prins, Guillaume De Greef, Charles Benoist; spesso furono collegati alle indicazioni corporativiste fornite da Persico e prima da Romagnosi. Ancora più variegato e complesso fu l'influsso di autori stranieri sul «corporativismo» cattolico italiano fra Ottocento e Novecento. Cfr. *Ibid.*, pp. 89-90 per i riferimenti ai progetti di trasformare l'istituto della rappresentanza da basi individuali e numeriche a basi corporative e organiche che «sembravano una 'costante' del pensiero politico italiano» secondo P. F. GÓMEZ HOMEN, *Antecedenti teorici del corporativismo fascista*, Palermo 1929. Si vedano pure A. BOGGIANO PICO, *Precedenti e sviluppi dell'idea corporativa in Italia prima del fascismo*, in *Verso il corporativismo democratico. Scritti scelti coordinati ed annotati dai proff. Sen. Alberto Canaletti Gaudenzi e Saverio De Simone*, Bari 1951, pp. 186-197; B. UVA, *Le idee corporative in Italia. (Dalla Restaurazione al 1922)*, «Storia e Politica», IV, fasc. IV, ottobre-dicembre 1965, pp. 603-628.

104) Cfr. G. JONA, *La rappresentanza politica*, Modena 1893. Cenni ad alcune sue posizioni in M. S. PIRETTI, *Santi Romano, la rappresentanza politica e la revisione della legge elettorale*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento* cit., pp. 353, 355-356.

corpo elettorale, con «collettività organizzate [...], Associazioni e Corporazioni». Questi «enti» avrebbero dovuto essere disciplinati per legge e avrebbero costituito «le unità del Corpo elettorale da sostituirsi all'unità individuo [...] organizzando la popolazione tutta sulla base degli interessi reali di ciascun individuo, oltre che assicurare la permanente prevalenza degli interessi generali su quelli personali e fittizi»¹⁰⁵.

Il decentramento non avrebbe risolto la questione aperta del *parlamentarismo*: ne avrebbe attenuato «gli effetti, non tol[to] le cause» perchè mantenendo «i sistemi di composizione della rappresentanza» in vigore, se ne sarebbero trasferiti tutti i difetti «negli organismi locali»¹⁰⁶. Nemmeno le altre proposte di cui allora si discuteva – dal voto plurimo, al voto obbligatorio, alle elezioni a doppio grado – erano considerate accettabili, ad eccezione di quella di riduzione del numero dei deputati con la quale non si sarebbe ovviato «a ciò che [era] vizio fondamentale del sistema, ma [se ne sarebbero] attenua[ti] gli effetti»¹⁰⁷. Bisognava rimediare al «vizio originale del nostro sistema rappresentativo, che sta[va] nel voto individuale» anche «per dar modo a tutti gli interessi ed a tutte le attività, di ottenere dallo Stato una tutela proporzionata alla loro importanza» specialmente in un periodo caratterizzato dall'estensione dell'azione dello Stato moderno ad una serie di rapporti sociali¹⁰⁸. Il «rimedio» era indicato in un «giusto temperamento degli elementi di qualità con quelli di quantità»¹⁰⁹, nel *voto collettivo*, per il quale «l'elezione della rappresentanza [era] affidata ad *Enti sociali*, cioè ad aggregazioni spontanee e libere di individui, collegati fra loro da un interesse permanente»¹¹⁰. Alle as-

105) G. JONA, *Il voto collettivo*, Torino 1896, pp. 2-3.

106) *Ibid.*, p. 45.

107) *Ibid.*, pp. 48-57.

108) *Ibid.*, pp. 64-65.

109) *Ibid.*, p. 123.

110) *Ibid.*, p. 85. Jona portava come esempi di Enti, i Comizi agrari, i Consorzi di proprietari, le Camere di Commercio, i Collegi degli avvocati, procuratori e Notai, i Consigli Accademici «e via dicendo [...]». L'Ente sociale – scriveva ancora – che sorge spontaneamente dal suo popolo, per raggruppare tutti coloro che hanno un interesse da tutelare, un bisogno da soddisfare, è, a nostro credere, la sola base positiva, su cui possa fondarsi l'ordinamento politico italiano, [...] è il massimo mezzo per ottenere una Rappresentanza, equilibrante tutti gli interessi e tutte le Classi». Fra gli Enti collettivi ai quali voleva attribuire il voto politico non rientravano i Comuni, le Provincie, le Opere pie, le Fondazioni e in genere tutti gli Enti morali.

sociazioni Jona proponeva anche che la legge riconoscesse il voto, togliendolo agli individui nel quadro di un sistema che prevedeva la nazione ripartita in dieci o dodici collegi elettorali, corrispondenti alle diverse regioni¹¹¹.

Il costituzionalista Velio Ballerini, ad esempio, sottolineava che mentre si stava «maturando una lenta organizzazione sociale per cui gli istituti rappresentativi si moltiplica[vano] e si consolida[vano]», si doveva «trarre consiglio a modificare le rappresentanze politiche, nel senso di riprodurre nell'organismo collettivo politico, che si chiama parlamento, gli elementi vitali che germoglia[vano] e si svilupp[avano] negli organismi sociali esistenti nello Stato». Il «vero» sistema parlamentare, dopo la decadenza delle istituzioni rappresentative, doveva «risultare dall'unione armonica dello Stato colla Società». «Alla comunione organica d'infinite esigenze [...], si deve contrapporre – scriveva – la guarentigia del vero diritto individuale nella ricostruzione della Società stessa, sulla base di ordini e di nuclei di interessi insieme confederati». Il suo ideale dichiarato era una società che provvedesse «alla rappresentanza non solo del numero inorganico dei singoli individui, ma ancora degli enti collettivi, dei maggiori o minori organismi, delle varie famiglie confederate in comunità ed in consorzi di mutua assistenza»¹¹². La rappresentanza moderna era giudicata «falsamente rappresentativa» perchè mancante di «una base organica». Per superare il dominio di «una vera oligarchia [...], dare allo Stato veste veramente democratica, per risolvere la questione politica», l'unica soluzione accettata era quella «organica, contrapposta tanto alla soluzione liberista quanto alla socialista»¹¹³.

Due termini considerati invece conciliabili da De Greef, frequentemente richiamato nei dibattiti di fine secolo, il quale ritene-

111) *Ibid.*, pp. 146-157; per le difficoltà di attuazione del voto collettivo, Jona proponeva inoltre che, «dovendosi rappresentare un interesse comunistico, non un bisogno individuale», le donne facessero parte delle associazioni in quanto traessero «il loro reddito da determinate forme di lavoro o di capitale» (p. 167).

112) G. VELIO BALLERINI, *La rappresentanza politica degli ordini sociali*, Torino 1897, pp. 1-4. Da un altro punto di vista, anche Ferrari aveva sottolineato che il sistema rappresentativo avrebbe dovuto «per prima condizione riconoscere nell'elettore la qualità di membro di una data funzione sociale e non, come accade[va], una semplice quantità numerica»: cfr. C. FERRARI, *I difetti del nostro sistema rappresentativo*, «Rivista di sociologia», II, fasc. X, ottobre 1895, p. 735.

113) *Ibid.*, p. 101 anche per il richiamo alle tesi, fra l'altro, di Bonghi, Turiello, Salandra e Persico.

va che la rappresentanza degli interessi favorisse non solo il superamento dei conflitti, una loro composizione, una soluzione alla crisi del regime parlamentare ma una conciliazione fra socialismo e liberalismo:

«l'ideale socialista e l'ideale liberale – scriveva – non sono incompatibili, possono anzi unirsi e confondersi, specie in politica col riconnettersi ambedue alla rappresentanza degli interessi, sistema di conciliazione, naturalmente indicato, per la libertà individuale e pel diritto sociale [...]. Il sistema della rappresentanza degli interessi, infatti, è una concezione ed un metodo nello stesso tempo; esso è destinato a por fine alle sterili lotte dei partiti che, nel regime parlamentare, rappresentano [...] la caricatura e la maschera della realtà. La rappresentanza sistematica e universale degli interessi sociali, ne' vari gradi, è la forma politica delle società moderne, cioè il metodo di governarsi da se stesse; questo fu sempre l'ideale del liberalismo, che non deve confondersi coi *partiti liberali*. Codesta rappresentanza dev'essere il metodo del socialismo [...]»¹¹⁴.

In ogni caso, Ballerini sosteneva, richiamando De Greef, che nelle assemblee non dovevano «essere rappresentati i *partiti*, ma le parti *interessate*» in modo che quella nazionale si caratterizzasse «come il centro coordinatore delle funzioni della vita sociale»¹¹⁵. Considerava il Senato anche garante e custode dei «grandi ideali etici, religiosi e giuridici»¹¹⁶; auspicava potesse comprendere, per nomina di diritto, i Primati delle varie Chiese, i Presidenti delle Accademie, le alte magistrature, i più elevati gradi militari, ma sottolineava la necessità di lasciare «larga parte all'elemento elettivo in modo che, attraverso una organizzazione dei collegi elettorali per categorie, potessero «riuscire fra i migliori e i più adatti, i delegati delle Arti, della Scienza, dell'Industria, dell'Agricoltura e del

114) G. DE GREEF, *Regime parlamentare e regime rappresentativo*, Palermo 1896, p. 71. «Nella concezione organica della società – sosteneva – i poteri si trasformano in funzioni, le quali, in virtù della loro correlazione, vengono considerate come equivalenti [...]. Perfino la legge nella nuova teoria, perde il suo antico carattere dispotico [...]. Il sistema della rappresentanza degli interessi, in questo modo, mette fine all'assolutismo, all'intolleranza, ed all'incompetenza dei partiti e dei loro mandatari, a tutti i difetti che distinguono, in modo così deplorabile, il regime parlamentare» (*ibid.* pp. 66-68). Cfr. pure *Id.*, *Regime parlamentare e regime rappresentativo*, «Rivista di sociologia», II, fasc. X, ottobre 1895, pp. 881-911.

115) VELIO BALLERINI, *La rappresentanza politica degli ordini sociali* cit., p. 102.

116) G. VELIO BALLERINI, *Fisiologia del governo rappresentativo. Trattato di Diritto Costituzionale (anno accademico 1894-1895)*, Torino 1894, p. 367.

Commercio»¹¹⁷. Al Senato, nelle sue proposte, doveva essere abbinata una Camera eletta a suffragio universale «come fondamento e ragione di tutto l'edificio rappresentativo [...] salvo poi non a contare, ma a pesare il voto degli elettori!». Per questo insisteva «per un suffragio organizzato, con freni, correttivi, con organi di compensazione, con epuratori, con volanti e valvole di sicurezza, che assicur[assero] la vita e il cammino alla macchina sociale»¹¹⁸ e prospettava anche elezioni a doppio grado.

Una grande categoria di elettori, «una quinta classe», avrebbe dovuto eleggere invece, a voto diretto e a suffragio universale, 200 deputati che sarebbero stati «mandati dalle Regioni, dalle diete Comunali, dalle Università, dalle Camere di Commercio, Industria e Agricoltura, dai Delegati del clero nelle Congregazioni parrocchiali e diocesane, e dalle quattro classi professionali ed operaie». «Un primo avviamento dal regime parlamentare a quello rappresentativo degli *Ordini* e dei *Ceti*»¹¹⁹ che si inseriva, secondo l'autore, nell'indirizzo di riforma caratterizzato, fra l'altro, dall'introduzione, in Belgio, del voto plurimo e dalla proposta, poi adottata, del primo ministro austriaco, conte Badeni, di creare una quinta *Curia* a suffragio universale – anche se per l'elezione solo di 72 deputati rispetto ai 353 nominati dalle altre *Curie* –¹²⁰.

Un'altra nuova e diversa fisionomia del «potere legislativo» – «per passare dalla rappresentanza delle *opinioni* alla rappresentanza delle classi» – era prospettata da Antonio Malvezzi Campeggi ne *La costituzione del Senato*¹²¹. I rappresentanti avrebbero dovuto essere eletti «dal voto delle corporazioni» anche mediante sistemi di tipo proporzionalistico. La Camera bassa – composta da «rappresentanti delle classi, associazioni, corporazioni [...] sia delle città che delle campagne», eletti a suffragio universale – avrebbe dovu-

117) VELIO BALLERINI, *La rappresentanza politica degli ordini sociali* cit., pp. 45-46.

118) *Ibid.*, pp. 120-121.

119) *Ibid.*, p. 159. Ballerini non nascondeva le difficoltà di «questa operazione di organizzazione elettorale, che non poteva essere fatta – scriveva – senza esatte e scrupolose statistiche delle varie professioni» e non sottaceva neppure – richiamando Mosca – i problemi legati ad un «rapido passaggio dal regime parlamentare al costituzionale» (*ibid.*, p. 160).

120) *Ibid.*, pp. 138-140.

121) A. MALVEZZI CAMPEGGI, *La costituzione del Senato*, Roma 1898. Su di lui: F. ERMINEI, *Cenni commemorativi. Antonio Malvezzi Campeggi*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», VIII, vol. XXVIII, fasc. LXXXVII, aprile 1900, pp. 666-668.

to giudicare «dell'utilità della legge a rappresentare l'interesse temporaneo dello Stato». Al Senato sarebbe spettato invece una valutazione di «quanto [fossero] convenienti ai fini supremi dello Stato, al suo interesse permanente» i provvedimenti presi dalla rappresentanza popolare. Un ruolo derivato anche dalla sua composizione: rappresentanti di comuni, provincie, regioni, espressione degli interessi speciali delle varie classi sociali ai diversi livelli; i membri più autorevoli delle classi superiori e delle varie «aristocrazie». Un'altra caratteristica avrebbe dovuto essere la sua natura «mista», con membri di nomina regia, senatori ereditari – esponenti della grande proprietà fondiaria –, senatori eletti sulla base delle corporazioni¹²². Come primo passo verso una più completa riforma, Malvezzi Campeggi sottolineava la necessità – «non potendo prendere per fondamento la corporazione che non esiste[va] ancora e non [era] ancora sufficientemente generalizzata» –, di «fondarsi su la classe legalmente riconosciuta ed eretta in corps d'état». La suddivisione dei cittadini, a scopo elettorale, in tanti collegi quanti erano «le professioni od i gruppi di professioni», avrebbe favorito, fin da allora, nei limiti possibili, «una rappresentanza organica degli interessi sociali», mirando alla restaurazione dell'«ordine sociale cristiano»¹²³.

Era una prospettiva condivisa da Toniolo: attraverso la creazione di «un sistema elettorale-politico e un ordinamento di corpi politici (Parlamento nei suoi rami)» che rispondesse alla «naturale e storica elaborazione sociale di classe, la quale sta per formarsi»,

122) MALVEZZI CAMPEGGI, *La costituzione del Senato* cit., pp. 301-328. Malvezzi prospettava anche una terza Camera «piuttosto al di fuori e al di sopra dell'organismo dello Stato», composta dal «corpo dei prelati nazionali canonicamente costituito» che avrebbe espresso in taluni casi il giudizio della Chiesa, «quell'autorità che è sola competente a giudicare senz'appello sulla conformità della legge positiva umana alla suprema ratio e voluntas Dei».

123) A. MALVEZZI CAMPEGGI, *Rappresentanza proporzionale e rappresentanza professionale*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», VII, vol. XX, fasc. LXXIX, luglio 1899, pp. 349-375 (cit. da p. 359-360). Si vedano pure, anche per un'analisi e una valutazione delle proposte del capo del governo belga, Beernaert, in relazione all'*Exposé de motifs* del disegno di legge «Elections pour les chambres législatives», presentato il 6 marzo 1894, e del dibattito parlamentare sulla R.P.: *ibid.*, fasc. LXXVII, maggio 1899, pp. 32-57; fasc. LXXVIII, giugno 1899, pp. 201-209. A sostegno delle tesi di Malvezzi Campeggi, fra gli altri, «La Lega Lombarda»: [G. M.] SERR.[ALUNGA-LANGHI], *La rappresentanza proporzionale. I socialisti e noi*, 11-12 agosto 1899; [G. M.] SERR.[ALUNGA-LANGHI], *Rappresentanza proporzionale o rappresentanza professionale?*, 18-19 agosto 1899; *Rappresentanza di interessi*, 20-21 agosto 1899.

si favoriva la ricostituzione organica della società per classi. Valutando relazioni e influenze tra riforma politica e riforma sociale, riconosceva insomma agli ordinamenti politici «virtù e potenza almeno per coadiuvare, dirigere e maturare la formazione delle classi e la loro consistenza giuridica in separati enti corporativi»¹²⁴.

Anche Antonio Boggiano basava le sue analisi e le sue proposte sulla convinzione che la rappresentanza delle opinioni non avrebbe potuto «mai fedelmente e adeguatamente riprodurre l'immagine della nazione», che il sistema parlamentare, «sia pure corretto col voto plurimo o colla proporzionalità, o temperato col *referendum* non [sarebbe riuscito] mai ad essere, che la riproduzione delle idee, delle opinioni prevalenti», che l'ordinamento politico dello Stato avrebbe dovuto appoggiarsi «sopra l'ordinamento della società per classi [...] chiamando i cittadini a concorrere a formare gli organi della rappresentanza politica in ragione della loro partecipazione negli enti professionali»¹²⁵.

124) G. TONIOLO, *La costituzione del Senato e l'ordinamento di classe*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», VII, vol. XIX, fasc. LXXVI, aprile 1899, pp. 557-576 (cit. dalle pp. 572-573). «La costituzione corporativa della società – sottolineava – deve abbracciare distintamente tutte le classi [...]. Analogamente tutti i corpi politici rappresentativi (e non soltanto) devono uscire, in qualche modo almeno, da enti corporativi di classe, rispondenti ad altrettanti collegi elettorali permanenti». Su Toniolo, si veda la voce di P. PECORARI, *Toniolo Giuseppe*, in *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia 1860-1980 II. I protagonisti*, Casale Monferrato 1982, pp. 636-644, anche per la bibliografia relativa ad un inquadramento di Toniolo nell'ambito della cultura cattolica durante il pontificato di Leone XIII, al suo pensiero socio-economico, alla sua produzione scientifica, agli orientamenti politici. Cfr. pure ID., *Keteler e Toniolo. Tipologie sociali del movimento cattolico in Europa*, prefazione di A. MONTICONE, Roma 1977, e *Giuseppe Toniolo e il socialismo. Saggio sulla cultura cattolica tra '800 e '900*, prefazione di G. GUDERZO, Bologna 1981.

125) A. BOGGIANO, *L'organizzazione professionale e la rappresentanza di classe* cit., pp. 273 e 281. Neppure la rappresentanza proporzionale era giudicata una soluzione adeguata: «vale semplicemente a diminuire – scriveva – la ultrapotenza di un partito o di un altro, ad attenuare le forze in confronto degli altri partiti, ma non toglie che questi partiti continuino ad essere organizzati in base a idee e tendenze esclusivamente politiche» (*ibid.*, pp. 261-262). Su di lui: L. GARIBBO, *Le forme dello Stato liberale e i Democratici cristiani: interessi e rappresentanza in Antonio Boggiano (1899-1904)*, in *Dottrine e istituzioni della rappresentanza (XVII-XIX secolo)*, a cura di C. CARINI, Firenze 1990, pp. 247-316. E sul dibattito a Genova, durante la crisi di fine secolo: ID., *Socialità e rappresentanza nel dibattito di fine secolo*, «Civitas», n.s., XXVII, luglio-agosto 1986, n. 4, pp. 39-56.

Una parte del libro venne presentata prima della stampa sulla rivista di Toniolo: cfr. A. BOGGIANO, *La funzione economica degli ordinamenti professionali*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», X, vol. XXIX, fasc. CXV, luglio

I democratici cristiani, pur nella diversità di formazione dei loro esponenti e di orientamenti dei gruppi allora costituiti, si caratterizzavano anche per una lettura in gran parte comune della crisi dello Stato liberale che ne individuava «le cause in una struttura istituzionale inadeguata a stabilire un rapporto *positivo* con una realtà sociale complessa [...] sia a livello delle istituzioni di rappresentanza del sociale, sia a livello delle istituzioni statali di governo e di direzione sociale»¹²⁶.

Nella sua analisi della società, delle relazioni fra «interessi» e potere, Antonio Boggiano richiamava perciò il dato di «istituzioni che sanziona[vano] la supremazia di una classe sopra l'altra»¹²⁷, di leggi che garantivano «alla classe dominante speciali privilegi», lamentando che «si identificava il diritto positivo col giusto ideale, la legge con l'assoluta giustizia e mentre ciò che non potrebbe esprimere altro se non la tutela dell'interesse particolare di pochi maggiori, si rappresenta[va] come l'espressione dell'interesse collettivo»¹²⁸.

Il principio dell'eguaglianza dei cittadini era stato reso perciò formale, nella sua «lettura», anche per una limitazione delle funzioni dello Stato ad una attività meramente coattiva, limitata «a proteggere i diritti non gli interessi dei membri della cooperazione politica, i quali sarebbero quindi lasciati in balia del gioco delle forze economiche e soggetti alla legge della libera concorrenza»¹²⁹. Lo Stato avrebbe dovuto svolgere, invece, un'azione sociale *positiva*

1902, pp. 337-362. Per i rapporti con Toniolo, l'articolata rete di amicizie (Murri, con cui collabora alla «Vita Nova», ma anche F. Ermini, F. Crispolti, G. Semeria che poi ritrova a Genova), la conoscenza di Angelo Messedaglia e l'influenza nei suoi scritti della «scuola lombardo-veneta»: cfr. GARIBBO, *Le forme dello Stato liberale e i Democratici cristiani* cit., p. 280.

126) GARIBBO, *Le forme dello Stato liberale e i Democratici cristiani* cit., p. 261.

127) BOGGIANO, *L'organizzazione professionale e la rappresentanza di classe* cit., pp. XIV-XVIII.

128) *Ibid.*, pp. XVIII-XIX. «A quel modo istesso [...] – notava ancora – che [...] nella coscienza delle classi alte si compieva gradualmente il processo di identificazione del concetto di diritto e di giustizia assoluta coll'ideale di un ordine organizzato ad attuare e perpetuare il proprio trionfo, in seno alle classi inferiori si è compiuto a poco a poco un diverso processo di acquiescenza di adattamento, si è finito per trovare giusto, per quanto penoso, ciò che coll'ideale della giustizia è in realtà nel più stridente contrasto».

129) A. BOGGIANO, *L'azione dello Stato nel conflitto tra interessi collettivi e individuali*, Torino 1904, p. 44. Sulla sua analisi del «carattere formale della dichiarazione dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge»: GARIBBO, *Le forme dello Stato liberale e i Democratici cristiani* cit., pp. 284-286.

mentre si andava definendo una «nuova organizzazione sociale» fondata su un criterio di classe e l'«idea corporativa» diventava «la forma dell'organizzazione sociale delle classi popolari tesa a regolare i conflitti di interessi» che nascevano dalle relazioni di lavoro¹³⁰.

Inoltre, era giudicato «compito dei pubblici poteri» far entrare «nell'orbita della legalità enti che per natura loro non ne repugna[vano], ma che ne restavano fuori sol perchè nessuna disposizione positiva ne li include[va]», come gli organismi di classe del proletariato, rappresentanti tendenze non *contra legem* ma *extra legem*¹³¹. Ma il sistema di legittimazione non poteva essere limitato neppure al riconoscimento degli organismi di classe; doveva tradursi in un adeguamento degli ordinamenti amministrativi e politici caratterizzato da una riforma della rappresentanza. In una prospettiva antitetica rispetto «all'orientamento della revisione orlandiana per quanto concerne principi costitutivi, forma e funzioni dello Stato» e sulla base di una rappresentanza che «non è funzione dello Stato, ma espressione degli enti originari di diritto», Boggiano prospettava la rappresentanza degli interessi. La presenza di classi diverse nelle sedi decisionali avrebbe dovuto interrompere «l'esclusività del rapporto tra potere e interessi delle classi dominanti, l'ordinamento giuridico diventare forma di tutela degli interessi di tutti e le classi subalterne sarebbero [state] inserite nella vita delle relazioni politiche»¹³².

A ciascuno dei corpi professionali sarebbe stato attribuito un numero di rappresentanti *in proporzione* al «numero degli individui a quella classe appartenenti e l'importanza degli interessi economici desunti o sulla base del reddito imponibile o di altri approssimativi accertamenti fatti in via indiretta»¹³³. Contrario al criterio del voto individuale, Boggiano sosteneva che i voti avrebbero dovuto aver una diversa «capacità giuridica», proporzionale al

130) *Ibid.*, p. 291.

131) BOGGIANO, *L'organizzazione professionale e la rappresentanza di classe* cit., p. 188.

132) GARIBBO, *Le forme dello Stato liberale e i Democratici cristiani* cit., p. 300. Si veda pure, nelle pagine successive, l'analisi delle critiche elaborate da Boggiano ai «gruppi parlamentari» come erano allora costituiti e caratterizzati e al partito che nella sua attività si comportava «come organo di nuovo assolutismo».

133) Cfr. BOGGIANO, *L'organizzazione professionale e la rappresentanza di classe* cit., p. 287. All'interno della singola organizzazione professionale, la distribuzione dei seggi avrebbe dovuto essere fatta sulla base dell'importanza relativa che questa assumeva nella dimensione regionale.

complesso degli interessi che rappresentavano e anche al peso maggiore che era opportuno concedere ai fattori «di ordine e di conservazione sociale»¹³⁴. La prospettiva indicata era un sistema di rappresentanza proporzionale organica degli interessi, che avrebbe dovuto diventare «il fondamento di una democrazia sociale e politica», e che avrebbe dovuto assicurare la tutela degli interessi di tutti e una forma di autogoverno della società¹³⁵.

Contrario tuttavia alla proposta di Malvezzi di introduzione della rappresentanza per classi nel Senato, anche per le difficoltà che avrebbe comportato una revisione statutaria, dato che l'ordinamento dell'Alta Camera era compreso nello Statuto¹³⁶, Boggiano proponeva di eleggere la Camera dei deputati non solo secondo il «concetto della territorialità», ma facendo scegliere dagli elettori «i rappresentanti in seno ai loro corpi professionali» e determinando per legge «il numero massimo di rappresentanti di ciascuna classe a seconda della importanza della classe stessa»¹³⁷.

Pur con indicazioni contraddittorie sulla priorità della riforma sociale rispetto alla riforma della rappresentanza, comune agli esponenti cattolici era il giudizio sugli «errori e le false concezioni su cui si fonda[va] il parlamentarismo» la cui origine veniva individuata «in un falso concetto sulla natura del corpo sociale»¹³⁸.

134) *Ibid.*, p. 267.

135) GARIBBO, *Le forme dello Stato liberale e i Democratici cristiani* cit., pp. 308-309.

136) BOGGIANO, *L'organizzazione professionale e la rappresentanza di classe* cit., p. 283. La sua opposizione all'ipotesi di riforma dell'assemblea regia e vitalizia era motivata anche dal fatto che gli sembrava illogico «restringere le forze più vive e feconde, le energie più salde ed operose dell'attività sociale in corpi politici, i quali hanno la loro ragione di esistere appunto nella necessità di moderare il passo, talvolta troppo frettoloso, dei rappresentanti elettivi [...]». La forza, diremo così, di propulsione nella vita legislativa appartiene per natura sua alla Camera elettiva: il moto fecondo degli interessi economici, come l'evoluzione della coscienza morale e politica, convien quindi che abbia in essa la sua esatta ripercussione» (*ibid.*, pp. 283-284).

137) Il numero avrebbe dovuto essere definito «combinando insieme due elementi», il numero degli individui a quella classe appartenenti e la importanza degli interessi economici desunti sulla base o del reddito imponibile, o di altri approssimativi accertamenti fatti in via indiretta», con riferimento alle diverse condizioni economiche delle varie regioni. Anche l'amministrazione dei comuni e delle province sarebbe poi stata «ricollocata sulla base della organizzazione professionale» (*ibid.*, pp. 287-288). Per quanto riguarda il sistema elettorale, Boggiano identificava i collegi elettorali nei corpi professionali organizzati per regione, secondo il triplice criterio di essere *semplici*, *universali* e *organici* (*ibid.*, pp. 217 e 286).

138) L. CAISSOTTI DI CHIUSANO, *La riforma degli ordini rappresentativi*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», IV, vol. XII, fasc. XLVIII, dicembre

«Il sistema di rappresentanza professionale attuato anche senza altro corredo di riforma sociale – sosteneva Luigi Caissotti di Chiusano –, è però buona cosa se lo si considera come mezzo di educazione civile, per giungere col tempo alla vera riforma elettorale che dovrà avere i suoi fondamenti non sopra una semplice disposizione di legge, ma sulla stessa intima struttura del corpo sociale.

Noi, cattolici italiani, meno che in altri paesi, possiamo fare assegno sul Parlamento per giungere alla riforma degli ordini rappresentativi; ma la nostra azione politica non sarà meno efficace, perchè si svolge per vie sconosciute alla politica ufficiale. A noi spetta preparare la riforma politica con una preventiva riforma sociale»¹³⁹.

In ogni caso, tuttavia, l'obiettivo era di sostituire «parlamenti caotici ed inorganici [con] parlamenti organizzati per classi, alle rappresentanze degli interessi individuali le rappresentanze dei grandi interessi nazionali».

«Questo programma politico-sociale, propugnato in Germania, Austria, Belgio e Francia dal partito cattolico – scriveva ancora Caissotti di Chiusano – si può riassumere nella nota formula: *Regime rappresentativo sulla base del regime corporativo* [...].

La riforma parlamentare dovrà essere condotta in modo da effettuare una reale rappresentanza di questi diversi interessi, armonizzandoli inoltre in vista del bene comune della società. Ecco che cosa intendono i cattolici per *suffragio organizzato*. [...] L'organica rappresentanza degli interessi di classe, che forma il nocciolo del programma politico cattolico, contiene in sé il ritorno al principio rappresentativo medievale, quanto in realtà più democratico del diritto costituzionale moderno! Secondo quest'ultimo, l'elezione non è *delegazione di poteri*, ma *designazione di capacità* [...]¹⁴⁰.

Da una «rappresentanza inorganica e amorfa» – sottolineava

1896, p. 536. «Non è quindi arrischiato definire il presente sistema di suffragio – sosteneva – come la grande illusione che concede placido regno alla plutocrazia dominante, lasciando il popolo nell'inganno di credersi in pieno regime democratico. Assolutismo, irresponsabilità, incompetenza, sono caratteri tutti propri dell'odierno sistema parlamentare».

139) *Ibid.*, p. 549. Per un commento all'articolo di Caissotti di Chiusano e un riferimento ai progetti presentati in Austria, Francia e Belgio «per eliminare quel molto di fittizio e di nocivo che vi è nell'ordinamento attuale dell'elettorato»: [G.M.] SERRALUNGA [-LANGHI], *La riforma degli ordini rappresentativi*, «La Lega Lombarda», 1-2 gennaio 1897.

140) Cfr. pure su questi temi: L. CAISSOTTI DI CHIUSANO, *Il programma politico dei cattolici*, «Cultura Sociale», I, n. 3, 1° febbraio 1898, pp. 41-42.

Francesco Invrea – si doveva passare a «una rappresentanza organica e ordinata [...] assicurando a tutti gli interessi sociali una rappresentanza in Parlamento»¹⁴¹. Anzi, ogni ordinamento politico doveva «rispecchiare fedelmente la struttura sociale corrispondente e distribuire i poteri politici ai diversi strati della popolazione in esatta proporzione del valore sociale rispettivo degli strati medesimi»¹⁴². Per Iginio Petrone – che anche approfondendo il discusso tema del rapporto fra democrazia sociale e democrazia politica si distingueva dalle posizioni prevalenti nel mondo cattolico – non si trattava di un «atteggiamento conservatore nei confronti di una gerarchia delle classi consolidata e ritenuta quasi intoccabile e, quindi, delle strutture politico-sociali esistenti»¹⁴³. Proprio in una diversa forma di rappresentanza, Petrone prospettava infatti la possibilità di superare antitesi e contraddizioni considerate caratteristiche della «democrazia capitalistica».

«La democrazia capitalistica – scriveva – si esprime nell'esigenza della sovranità del popolo in astratto, del popolo cioè considerato come una massa amorfa, omogenea, differenziata, indivisa, senza distinzione di gruppi o di strati o di classi o di nuclei sociali autonomi, spesso cooperanti, più spesso concorrenti [...]. La democrazia capitalistica alimenta – pertanto – dentro di sé la sua contraddizione e il suo dissolvimento; perchè essa si fonda tutta sopra un'antitesi originaria tra la maniera di essere del sottosuolo sociale e la maniera di essere della sovrastruttura politica, ossia sopra un'antitesi di due termini, i quali, invece, dovrebbero sempre procedere organicamente ed armonicamente coordinati [...]. Come naturale conseguenza di questo processo di proporzionalità e di gradazione, il concetto cristiano della democrazia importa che agli strati più profondi del sottosuolo sociale [...] sia assicurata quella rappresentanza politica che è l'adeguato corrispettivo del valore civile e del valore economico che essi conferiscono nella totalità del sistema. La democrazia cristiana [...] segna, cioè,

141) F. INVREA, *Parlamentarismo o assolutismo?*, «Cultura Sociale», II, n. 4, 1° aprile 1899, p. 103.

142) I. PETRONE, *Il concetto politico ed il concetto sociale della democrazia*, «Cultura Sociale», I, n. 1, 1° gennaio 1898, pp. 7-9. Petrone definiva la democrazia «quella forma di coordinamento delle classi e degli strati sociali, per cui a tutte le classi e a tutti gli strati egualmente è assicurata un'autonomia e spontanea rappresentanza sociale e rappresentanza politica, ed a nessuna classe ed a nessuno strato è riconosciuto un privilegio o una superiorità nativa ed automatica (*aristocrazia*) sulle altre classi e sugli altri strati coesistenti. L'aspetto politico e l'aspetto sociale della democrazia concepita in idea coincidono esattamente».

143) L. PICARDI, *Iginio Petrone tra materialismo storico e riformismo religioso*, prefazione di P. SCOPPOLA, Milano 1979, p. 85.

l'elisione e l'ammenda definitiva del dissidio giacente nel fondo della democrazia capitalistica: perchè essa commisura ed agguaglia la rappresentanza politica alla differenziazione dei valori sociali e nella sovrastruttura politica riproduce e rispecchia fedelmente le graduazioni esistenti nella struttura sociale sottostante»¹⁴⁴.

Anche Filippo Meda, che si era interessato al dibattito degli ultimi due decenni del secolo sulla crisi del regime rappresentativo – cogliendo «una serie di elementi della riflessione di Jacini e in particolare la distinzione tra il sistema rappresentativo e la sua degenerazione parlamentarista, sottraendoli alla volgarizzazione che ne compivano i più antistatalisti dei vecchi intransigenti cattolici» nella polemica contro il 'paese legale' – aveva individuato nella tipologia e nel meccanismo della rappresentanza un tema fondamentale delle possibili riforme dello Stato¹⁴⁵.

Una riforma del sistema elettorale a «base non solo territoriale, ma soprattutto professionale e di interessi»¹⁴⁶ era stata da lui sottolineata come necessaria, fin dal 1895, per superare l'oligarchismo del sistema parlamentare, nella convinzione che il funzionamento corretto delle istituzioni – assicurato anche dalla «indispensabile esistenza di associazioni politiche che oper[assero] costantemente e per creare elettori coscienti, e per preparare rappresentanti degni, e per vigilare sull'adempimento del loro mandato»¹⁴⁷ avrebbe favorito una «rinnovazione» della società¹⁴⁸. In questa prospettiva,

144) PETRONE, *Il concetto politico ed il concetto sociale della democrazia* cit.

145) G. FORMIGONI, *Stato e partiti nel pensiero di Filippo Meda*, in *Filippo Meda tra economia, società e politica. Relazioni al Convegno di studio (Milano 14-15 dicembre 1989) promosso dall'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia, con la bibliografia degli scritti di Filippo Meda*, a cura di G. FORMIGONI, Milano 1991, p. 105.

146) CIVIS [F. MEDA], *Le elezioni politiche in Italia. La nostra astensione*, «La scuola cattolica», s. IV, XXIV, Quaderno marzo 1895, pp. 225-236, poi in *Id.*, *Fatti ed idee*, Milano 1898, p. 67 per la citazione.

147) F. MEDA, *Parlamentarismo e sistema rappresentativo*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», IV, vol. X, fasc. XXXVIII, febbraio 1896, pp. 377-399, cit. da p. 386.

148) Cfr. FORMIGONI, *Stato e partiti nel pensiero di Filippo Meda* cit., p. 107, che sottolinea che il punto cruciale, per Meda, «era la necessità, per qualsiasi programma di cambiamento, di non prescindere dallo Stato, organo necessario della vita sociale e dal funzionamento concreto delle sue istituzioni. Esse infatti non rappresentavano solo l'assetto di potere costituito, il 'governo' di fatto, ma un orizzonte comune, con un ruolo specifico rispetto alla società civile, utilizzabile anche – a parere di Meda – per completare quella rinnovazione sociale che, auspice la Chiesa, si prepara[va]».

seppur con riforme graduali e intermedie, occorreva superare il «concetto atomistico» della società, cambiare le basi del sistema elettorale vigente; non era valutata sufficiente la proposta del *referendum* e della R.P.: avrebbero potuto solo temperarne gli effetti, non certo assicurare un'«effettiva rappresentanza».

«Le due basi di un sistema elettorale dominate dal concetto atomistico sono l'unicità del corpo elettorale e la prevalenza assoluta della metà più uno: ma da esse derivano ingiustizie e danni evidenti; derivano l'oligarchia degli eletti, la partigianeria del governo, la facilità delle corruzioni, l'asprezza e la passionalità delle lotte elettorali [...].

A temperarne gli effetti sta bene il *referendum*, sta bene l'organizzazione della giustizia nella amministrazione, stanno bene le leggi contro i corruttori e contro i violatori della libertà di voto; ma come si rimuove il difetto radicale, quello della non effettiva rappresentanza? Evidentemente bisogna ricorrere ad un sistema che si appoggi al concetto organico della società, e che alle basi del sistema unico e maggioritario, sostituisca la divisione degli elettori in classi e l'assegnazione proporzionale degli eletti alle varie tendenze dei singoli corpi elettorali. Se un sistema simile potesse realizzarsi, gli inconvenienti sarebbero in molta parte eliminati [...]»¹⁴⁹.

La critica dei sistemi elettorali «a base d'individualismo e di maggioranza numerica»¹⁵⁰ e la necessità di una incidenza diretta del sistema sociale in quello politico erano condivise, seppur con motivazioni diverse, da Michele Torraca, durante la crisi di fine secolo. «Ardente fautore della rappresentanza diretta degli interessi», come si era dichiarato nell'88, nel dibattito sul disegno di legge «Modificazioni e aggiunte alla legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865»¹⁵¹, contrario ad una restrizione del suffragio, Torraca

149) F. MEDA, *Il programma politico della democrazia cristiana*, «La scuola cattolica», s. IV, XXXIV, vol. 9, Quaderno aprile 1906, pp. 306-328 (cit. da p. 311), ora in *Scritti scelti*, a cura di G. DORE, Roma 1959, pp. 139-169. Per quanto riguarda il Senato, Meda avrebbe voluto, «con una riforma, renderlo emanazione non più del potere esecutivo responsabile, sostituitosi in fatto, e per necessità quasi, alla prerogativa regia di nomina, bensì o degli enti amministrativi o di un corpo speciale di elettori».

150) F. MEDA, *La democrazia e l'azione cattolica*, «La scuola cattolica», s. IV, XXVI, Quaderno agosto 1897, pp. 23-32, poi in *Id.*, *Fatti ed idee* cit., p. 115.

151) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XVI, II sessione, *Discussioni*, tornata del 7 luglio 1888, pp. 4490-4493. «La legge del numero, brutale e cieca, che regola l'esercizio del diritto elettorale - aveva sostenuto anche in quel dibattito - è la negazione pratica di tutti i principi della democrazia» (*ibid.*, p. 4490). Su quel dibattito, mi permetto di rinviare a BALLINI, *Il suffragio amministrativo in Italia* cit., pp. 73-74.

sosteneva che «rimedio contro il decadentismo parlamentare»¹⁵² era una riforma del suffragio basata sull'«individualismo atomistico». La causa della «falsificazione della rappresentanza» era individuata proprio nel suffragio «esercitato nella forma più primitiva ed inorganica, abbandonato alla cieca legge del numero»¹⁵³, nelle sue «condizioni» che portavano alla «progressiva prevalenza degli strati inferiori sui superiori, e dei minuti interessi e biechi sui grandi e legittimi interessi generali»¹⁵⁴. Il «rimedio» indicato era: «a) assegnare limiti certi a ciascun potere, con attribuzioni ben determinate, con precisa norma del loro esercizio, talché l'uno sia di fronte all'altro contro ogni esorbitanza garantito e difeso; b) dare a ciascuno dei grandi e vitali interessi sociali, che di loro natura sono distinti, una rappresentanza propria e diretta, distinguendo e organizzando gli elettori per categorie»¹⁵⁵.

«Prime ipotesi di una riorganizzazione corporativa» che per il momento non erano «suggerite dalla volontà di proporre media-

152) TORRACA, *Suffragio inorganico* cit. Frequente, nei dibattiti fra la fine del secolo e i primi anni del Novecento, era la ripresa delle tesi di Prins sulla corrispondenza fra ordine politico e ordine sociale. Il suo volume dedicato a *La démocratie et le régime parlementaire*, Bruxelles 1884, era stato recensito da Bonghi: cfr. R. BONGHI, *Una questione grossa. La decadenza del regime parlamentare*, «Nuova Antologia», II s., vol. XLV, fasc. IX, 1° giugno 1884, pp. 482-497. «Il Prins - aveva detto Bonghi - scrive così dietro l'esperienza delle cose del Belgio o di quelle dell'Italia? Dipinge il suo paese o il nostro?» (cit. da p. 484). Su di lui: CH. - E. HENRION, *Prins, (Benoit-Adolphe-Georges)*, in *Biographie Nationale publiée par l'Académie Royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique. T. 42°, Supplément, T. 14*, Bruxelles 1981-1982, col. 627-630.

153) M. TORRACA, *E i rimedi?*, «Corriere della Sera», 2-3 luglio 1898.

154) M. TORRACA, *Si vorrà sciogliere la Camera?*, «Corriere della Sera», 20-21 luglio 1898. Duramente critico nei confronti delle «moderne forme rappresentative neolatine a suffragio uniforme, individualistico» e contro «il parlamentarismo individualistico [...] gran corruttore» era anche l'ex deputato, di orientamento cattolico-liberale, P. SILI PRANDI, *Capitoli teorico-pratici di politica sperimentale. In considerazione dei mali d'Italia e delle necessità di riformare lo Stato*, 2 voll., Mantova, 1898. «Le forze organiche della società non avendo nella costituzione individualistica della società stessa luogo dove adagiarsi regolarmente e modo per cui legittimamente manifestarsi, cercano e trovano questo modo via illegale», sottolineava. E ancora: «Il parlamentarismo individualistico produce necessariamente cattivo governo [...]. Il suffragio legislativo come attributo uguale di tutti gli individui di una società conduce per via giuridica ad una legislazione diretta alla soppressione di ogni disuguaglianza, sia economica, sia altrimenti civile fra individuo e individuo [...]. È inutile sperare rimedio dal male, rimanendo cogli ordini attuali; perchè il male nasce dagli ordini» (*ibid.*, vol. I, pp. 79, 93, 95, 101-102, 104).

155) TORRACA, *E i rimedi?* cit.

zioni nei conflitti fra capitale e lavoro» ma semmai di favorire la formazione di nuovi momenti di aggregazione, la ricostruzione di forme di solidarietà e di limitare «i danni» del suffragio universale mediante una trasformazione dall'interno, erano state prospettate anche da Charles Benoist nella «Revue des deux mondes»¹⁵⁶. Benoist considerava la folla elettorale come «il vero rischio, il vero male che colpiva gli Stati moderni, al di là della loro forma istituzionale»; aveva proposto di sostituire al suffragio universale «inorganico» il suffragio universale «organizzato». Il voto non veniva «sottratto, tuttavia, veniva modificato nella sua stessa qualità: di fatto si proponeva di rinunciare alla teoria della sovranità nazionale e ai suoi stessi fondamenti, 'le droit naturel, le contract social, la volonté générale'»¹⁵⁷. In questo quadro, la modifica prospettata per la legge elettorale prevedeva per la Camera l'integrazione della circoscrizione territoriale con la circoscrizione «sociale», caratterizzata dalla professione, e per il Senato la rappresentanza delle «unions locales, administratives et civiles»¹⁵⁸.

Il mantenimento di un tipo di suffragio «regolato dal cieco numero» avrebbe portato altrimenti – ribadiva Torraca dopo la vicenda delle repressioni e degli stati d'assedio, durante il ministero

156) MANGONI, *Una crisi di fine secolo* cit., pp. 47-48. Il primo articolo di CH. BENOIST, *De l'organisation du suffrage universel. La crise de l'État moderne*, «Revue des deux mondes», LXV, T. 130°, 1° luglio 1895, pp. 5-25. Ma si vedano anche gli altri articoli pubblicati dalla rivista nei mesi successivi: ID., *De l'organisation du suffrage universel. II. Expediens et palliatifs*, ivi, T. 130°, 15 agosto 1895, pp. 806-829; *De l'organisation du suffrage universel. III. Combinaisons*, ivi, T. 131°, 15 ottobre 1895, pp. 825-844; *De l'organisation du suffrage universel. IV. La représentation proportionnelle des opinions*, ivi, T. 132°, 15 dicembre 1895, pp. 760-781; *De l'organisation du suffrage universel. V. La représentation réelle du pays*, ivi, LXVI, T. 134°, 15 aprile 1896, pp. 593-615; *De l'organisation du suffrage universel. VI. La représentation réelle du pays dans les législations étrangères*, ivi, T. 135°, 1° giugno 1896, pp. 576-597; *De l'organisation du suffrage universel. VII. Essai d'application à la France de la représentation réelle du pays*, ivi, T. 136°, 1° agosto 1896, pp. 520-543; *De l'organisation du suffrage universel. VIII. Conclusion*, ivi, T. 138°, 1° dicembre 1896, pp. 514-527.

157) MANGONI, *Una crisi di fine secolo* cit., p. 52.

158) BENOIST, *De l'organisation du suffrage universel. V. La représentation réelle du pays* cit. Su questa proposta e sulle contemporanee posizioni di Émile Durkheim che conveniva sulla opportunità di «fare del gruppo professionale la base dell'organizzazione politica»: MANGONI, *Una crisi di fine secolo* cit., pp. 53-56. Per i richiami, invece, di Léon Duguit a Benoist, nei cui articoli trovava la dimostrazione della necessità delle rappresentanze professionali, e per alcuni cenni ad un significativo filone del pensiero giuridico francese «che nel progressivo affermarsi delle nuove articolazioni della società riconosceva una vera e propria fonte di diritto antagonistica allo Stato e superiore ad esso»: *ibid.*, p. 56.

Pelloux – «al predominio assoluto della funzione operaia, alla prevalenza tirannica dell'interesse dei lavoratori [...]. Qui – ammoniva – è il pericolo di domani, da scongiurare»¹⁵⁹.

«La difesa è ragionevole, legittima, impellente – scriveva ancora, a proposito della proposta rudiniana del voto plurimo –; ma il mezzo non è equo nè provvido. Si *riduce* ad una specie del metodo del taglione, o del diritto del più forte, applicato al suffragio. I socialisti si armano del numero contro di noi; e noi, che possiamo far la legge, armiamoci del numero contro di loro. E da parte nostra si è detto: no, non può esser questa la valida e legittima difesa. Il socialismo si accampa, non in nome di principi politici o patriottici; ma in nome d'interessi sociali. Quella è la sua forza. Il suo torto è di voler tutti gli interessi sociali comprendere e confondere in uno; uno sovrapporre agli altri: soprattutto è [sic] il suo torto è di non tener conto del complesso organismo sociale, tanto più complesso quanto più sviluppato, scindendo, quasi dimenticando gli interessi più elevati; quelli in cui spiccatamente si ravvisa l'*humanitas*, come la intendevano nel bel tempo dei nostri classici studi. Scaturisce da ciò un corollario semplicissimo. Ciò che è la forza vera del socialismo va riconosciuto: tanto, se non lo riconosceremo, s'imporrà travolgendoci. E riconoscere è ammettere un giusto diritto alla rappresentanza. Ma altre forze, altri interessi e diritti sociali devono essere riconosciuti; e come il socialismo si organizza, quelli devono organizzarsi; e come l'uno tende a straripare, gli altri devono far argine.

Questa è, in succinto, la ragione determinante e pratica della rappresentanza per categorie di elettori, cioè d'interessi sociali»¹⁶⁰.

159) K. [M. TORRACA], *Rappresentanze e Governo*, «Corriere della Sera», 20-21 settembre 1898.

160) M. TORRACA, *L'elettorato per categorie. I*, «Corriere della Sera», 21-22 gennaio 1898; *L'elettorato per categorie. II*, ivi, 3-4 febbraio 1898. Torraca sottolineava la necessità di una revisione della rappresentanza sulla base di un rapporto diretto fra gli elettori di ciascuna categoria e i rispettivi eletti che nel sistema in vigore considerava designati in un «casuale e talvolta caotico accozzo, dal cieco atomistico numero, a volta a volta compresso dall'alto, mosso e trascinato dal basso, come la rena dal turbo». Questa immagine del suffragio universale era stata inizialmente utilizzata da E. RENAN, *La réforme intellectuelle et morale de la France*, in *Oeuvres complètes*, édition définitive établie par H. PSICHARI, vol. I, Paris 1947. Si veda pure: E. RENAN, *La riforma intellettuale e morale della Francia*, a cura di R. POZZI, Roma 1991, pp. 125-126. Per la fortuna di questa immagine successivamente utilizzata, con alcune varianti, da Benoist – che aveva paragonato «gli individui investiti d'una particella della sovranità e messi dalla rivoluzione francese a base dello Stato a dei granelli di sabbia mossi capricciosamente dal vento e quindi inadatti a costruire un materiale solido per innalzare l'edificio dello Stato» – cfr. G. AMBROSINI, *Sindacati, Consigli tecnici e Parlamento politico*, Milano 1925, p. 12.

È quando, ancora durante il primo ministero Pelloux, si dibatteva nuovamente sulle possibili restrizioni del suffragio – o con più severi accertamenti per la verifica delle *capacità* o con proposte di condizioni di un più lungo periodo di domicilio per poter essere iscritti nelle liste elettorali – Torraca sottolineava l'inutilità di queste riforme perchè «il vizio è dell'elettorato, informe, atomistico, caotico [...], ripeteva. La Camera deve rispecchiare la Nazione quale essa è».

«Le riforme di metodo e quelle relative alla capacità, al censo, all'età, al domicilio, ecc. saranno vane finché l'istituto dell'elettorato rimarrà lo stesso; finché gli elettori avranno egual peso e valore; finché la legge del numero sarà legge decisiva [...]. In altri termini, la necessaria riforma elettorale deve consistere nell'ordinamento dell'elettorato per categorie e nel correre difilati e sicuri alla proporzionata ed equa rappresentanza degli interessi sociali [...]»¹⁶¹.

A queste condizioni sarebbe stato accettato lo stesso suffragio universale¹⁶².

Queste tesi non ebbero vasta eco nel dibattito di fine secolo, non motivarono iniziative parlamentari. Nell'ambito di una auspicata riforma del suffragio, i cattolici sostennero comunque riforme parziali e gradualistiche; Filippo Meda sottolineava ad esempio che la R.P. poteva intanto «favorire la trasformazione dei partiti dottrinari in partiti pratici, e dar modo al legislatore di suscitare gli interessi maggiori chiamandoli a farsi rappresentare nei Consigli deliberativi»¹⁶³. Inoltre la *rappresentanza proporzionale dei partiti* avrebbe potuto «forse nell'avvenire preparare la strada alla *rappresentanza proporzionale degli interessi*»¹⁶⁴. Nelle condizioni della società del tempo, «mancando un ordinamento organico delle professioni e degli interessi», il partito era considerato «l'ente politico

161) K. [M. TORRACA], *I conservatori e la riforma elettorale*, «Corriere della Sera», 5-6 settembre 1898.

162) K. [M. TORRACA], *Un'agitazione pel suffragio universale*, «Corriere della Sera», 6-7 ottobre 1899.

163) MEDA, *Parlamentarismo e sistema rappresentativo* cit., p. 399. Meda – che nel XIII Congresso cattolico svoltosi a Torino aveva sostenuto che il Comune avrebbe dovuto promuovere «la rappresentanza proporzionale sulla base degli interessi» – propose, anche per evitare il rischio di frazionamento, sottolineato dagli oppositori della R.P., di prevedere, con una disposizione di legge, l'esclusione dalla rappresentanza dei gruppi che non raggiungessero «un certo numero di voti» (*ibid.*, p. 394).

164) INVREA, *Parlamentarismo e assolutismo* cit., p. 103.

intermediario fra la massa amorfa e gli istituti pubblici, e ad esso quindi spett[ava] naturalmente il mantenere quella continuità fra il paese e le istituzioni senza le quali il governo rappresentativo non [poteva] non degenerare»¹⁶⁵. Al di là di differenziazioni di posizioni e di obiettivi, un gruppo di cattolici avanzava, nel luglio 1899, la «Proposta di una riforma elettorale per la giustizia e la libertà delle votazioni»¹⁶⁶ che coordinava precedenti iniziative e proposte. I firmatari prospettavano, per ciascun elettore, la possibilità di indicare nella scheda, oltre al nome (o ai nomi) ai quali voleva dare il suo voto, «una designazione (di opinione, di partito o corporazione) che classific[asse] la scheda stessa». A ciascun partito sarebbe stato poi attribuito un numero di eletti in proporzione del numero degli elettori. Sul concetto fondamentale ci si augurava potessero convenire tanto i sostenitori del voto uninominale quanto i favorevoli allo *scrutinio di lista*, tanto coloro che preferivano un *collegio unico* (comunale nelle elezioni municipali, nazionale nelle politiche) quanto coloro che volevano «*molti collegi* territoriali di votazione». Si trattava di una riforma del metodo di votazione che non comprometteva alcuna opzione in tema di diritto all'elettorato nè altre proposte relative al funzionamento delle assemblee rappresentative.

Riferendosi a questa proposta, Murri chiedeva tuttavia che l'introduzione della proporzionale venisse abbinata a una nuova normativa contro la corruzione elettorale e a un allargamento del voto¹⁶⁷.

165) *Le elezioni politiche nel Belgio*, «Cultura Sociale», III, n. 13, 1° luglio 1900, p. 199. In riferimento all' «esperimento belga», la rivista sosteneva che avrebbe dovuto «incoraggiare i cattolici a insistere perché ven[isse] accettato anche in Italia».

166) La proposta, firmata da Stefano Scala, Filippo Crispolti, Filippo Meda, G. B. Volpe Landi, Vincenzo Capellini ed Ernesto Callegari, venne pubblicata da «L'Italia Reale-Corriere Nazionale», l'8-9 luglio 1899 e da altri quotidiani cattolici. Sulla bozza del testo, Meda apportò una serie di correzioni che vennero riprese quasi integralmente dal direttore de «L'Italia Reale-Corriere Nazionale»: cfr. Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia, Fondo Meda, Serie I, cart. 37, fasc. *R. P. e riforma elettorale*. Ringrazio il dottor Guido Formigoni dell'aiuto datomi nella ricerca del testo che si pubblica in *Appendice*, pp. 306-309.

In altra forma, la proposta del *collegio libero* – la cui «novità sostanziale stava nel riunire ciò che nei due sistemi opposti dello *scrutinio di lista* e del *collegio uninominale* è indebitamente separato» – era già stata avanzata alla fine dell'anno precedente, riportando anche – in polemica con l'«Avanti!» del 28 dicembre 1897 – un articolo del «Corriere di Torino» del 9 febbraio 1882: cfr. *Il collegio libero e la logica del regime rappresentativo*, «L'Italia Reale-Corriere Nazionale», 30-31 dicembre 1898.

167) R. MURRI, *Per la rappresentanza proporzionale*, «Cultura Sociale», III, n. 20, 16 novembre 1900, pp. 337-340, anche per alcune notizie del convegno svoltosi fra alcuni esponenti cattolici a Piacenza il 16 aprile 1899 – promosso dall'«Italia Reale» – in cui

«Senza perdere di vista il più vasto ed organico programma della ricostruzione sociale delle classi», *referendum* e diritto di iniziativa popolare, insieme alla rappresentanza proporzionale, costituivano inoltre per i cattolici «le prime tappe sulla via della riforma sociale»¹⁶⁸.

Una riforma che, secondo Luigi Sturzo, poteva essere iniziata proprio a livello dei Comuni. Il legislatore avrebbe dovuto introdurre nei Consigli comunali «la rappresentanza proporzionale nelle forme più possibili» che indicassero «un passo vero, certo e sicuro verso la rappresentanza proporzionale di classe»¹⁶⁹.

Con motivazioni diverse, la rappresentanza proporzionale di tutti i partiti era considerata «una tappa» anche su «La Riforma Sociale». «L'avvenire, scriveva Alloati, è riservato ad un Comune, ad un Parlamento in cui siedono a legiferare professionisti, industriali, agricoltori, secondo le varie rappresentanze [...]; per giungere alla metà, alla rappresentanza professionale, bisogna cominciare da un primo passo, dalla rappresentanza proporzionale»¹⁷⁰.

Dopo le «vicende drammatiche e spesso tragiche delle assemblee rappresentative in tutta Europa» che dimostravano la «grave crisi del parlamentarismo» – come scriveva la «Rivista internazio-

venne elaborato uno schema di riforma basato su precedenti proposte di Stefano Sciala. Su questa iniziativa: F. MEDA, *Per la rappresentanza proporzionale*, «Cultura Sociale», III, n. 23, 1° dicembre 1900, pp. 353-354. Gli articoli sono interessanti anche per la polemica fra Murri e Meda. «Meda pensa possibile – scriveva Murri – un'agitazione per la rappresentanza proporzionale che sfiori solo la superficie della nostra vita pubblica trovando concordi come per miracolo e in nome di un'astratta idea di giustizia (povera giustizia!) socialisti, repubblicani e borghesia liberale monarchica, ed io credo che la questione, per sorgere vitalmente, debba pullulare dal fondo medesimo dei nostri contrasti politici; [...] mettiamo un poco da parte gli esponenti e rivolgamoci direttamente alle masse»: cfr. R. MURRI, *Postilla*, ivi, pp. 355-356.

168) L. CAISSOTTI DI CHIUSANO, *Il significato di alcuni plebisciti svizzeri*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», VIII, vol. XXIV, fasc. XCVI, dicembre 1900, p. 562.

169) Si veda il testo della relazione di Sturzo al I Congresso dei consiglieri comunali cattolici siciliani tenuto a Caltagirone nel novembre 1902 e il programma approvato in quella sede, in L. STURZO, *Sintesi sociali*, Roma 1906, pp. 165 e 188. Sul suo pensiero, in relazione alla «organizzazione del lavoro» e sulla «voce» che avrebbero potuto avere le Unioni professionali, una volta superato «un egualitarismo numerico che sta a base della nostra vita parlamentare» – con riferimenti al testo della conferenza tenuta nel Circolo di S. Pietro, in Roma, il 22 novembre 1903 su *Le Unioni professionali e la questione sociale* –: AMBROSINI, *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio* cit., pp. 59-64.

170) E. ALLOATI, *La rappresentanza proporzionale e professionale nei Parlamenti e nei Comuni*, «La Riforma Sociale», VIII, vol. XI, fasc. 6, 15 giugno 1901, pp. 533-548 (cit. dalle pp. 547-548).

nale di scienze sociali e discipline ausiliarie»¹⁷¹ –, il tema della rappresentanza degli interessi venne ripreso anche dalla rivista dei gruppi conciliatoristi che sottolineava il «modo completamente irrazionale ed inorganico in cui era esercitato il suffragio – dato che gli elettori erano stati «raggruppati in base ad un criterio cieco di territorialità e di numero» e che le varie classi sociali non potevano essere rappresentate «secondo la loro importanza, nè veder egualmente tutelati i loro singoli e speciali interessi»¹⁷². «La Rassegna Nazionale» proponeva così di «trasformare radicalmente la ba-

171) E. VERCESI, *Parlamento e parlamentarismo*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», IX, vol. XXV, gennaio 1901, pp. 61-67. «Le scene scandalose del Reichrath austriaco, tramutato da quattr'anni in arena d'interminabili querele di partito, anzi di vere lotte di nazionalità, l'ostruzione riuscita recentemente vincitrice nel Reichstag tedesco in occasione della legge Heinze, le violenze con cui si avvilirono i rappresentanti della camera belga, francese e italiana, che rovesciarono perfino le urne, dimostrarono anche ai meno accorti – scriveva – che il parlamentarismo attraversa una grave crisi». Anche Vercesi richiamava, nel suo articolo, quelli di BENOIST, *De l'organisation du suffrage universel. La crise de l'État moderne* cit. e *Parlements et parlementarisme*, «Revue des deux mondes», LXX, T. 160°, 1° agosto 1900, pp. 565-585, nonché il volume di E. DUTHOIT, *Le suffrage de demain: régime électoral d'une démocratie organisée*, Paris 1901. «Il regime rappresentativo – aveva scritto alcuni anni prima anche «L'Italia Reale» – suppone un società gerarchica, e noi non abbiamo che l'atomismo sociale»: cfr. *La crisi del Parlamentarismo*, «L'Italia Reale-Corriere Nazionale», 8-9 luglio 1897. La critica del parlamentarismo e la constatazione che «il regime parlamentare andava molto meglio quando il suffragio era molto più ristretto» erano sottolineate anche, sulla rivista di Colajanni, da V. RACCA, *La fine del sistema parlamentare*, «Rivista Popolare», VI, n. 10, 31 maggio 1900, p. 182. Si chiedeva invece Fortunato, il quale pur riconosceva che «il problema del parlamentarismo [era] uno dei più gravi, non solo in Italia [...] come provvedere? Col mutar la forma dell'elettorato, no certamente: tutti i metodi che mirano a meglio organizzare il suffragio, come il voto plurimo, il cumulativo, il progressivo, hanno il peccato originale di essere de' congegni artificiosi, i quali contraddicono, più o meno apertamente, all'indole stessa del sistema. Siamo parlamentariamente e deboli e malati, scriveva, perchè manca tra noi l'elemento integrante d'ogni buon governo libero: la pubblica opinione, la vera, non quella de' giornali»: cfr. G. FORTUNATO, *Il regime parlamentare e la XX legislatura*, s. V, vol. LXXXVII, fasc. 684, 16 giugno 1900, pp. 730 e 732 per le citazioni, ora in *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano*, vol. II, introduzione di M. ROSSI DORIA, Firenze 1973, pp. 433-454.

172) M. A. VICINI, *Il regime rappresentativo e la società moderna*, «La Rassegna Nazionale», XXIII, vol. CXVII, 1° gennaio 1901, pp. 29-46. Riferendosi al libro del DUCA DI GUALTIERI, *Il regime rappresentativo e la società moderna*, Torino 1900, Vicini parlava anche di «decadenza insanabile del sistema rappresentativo, inquinato da due mali assai gravi – da cui derivano molti altri minori [...]», l'ingresso, cioè, al Parlamento di numerosi deputati avversi alle istituzioni [...] e l'ammissione del suffragio universale, che abbassa il livello del Parlamento, concedendo il voto ad incapaci e facilitando l'ingresso nella Camera non solo dei sovversivi, ma pur anco dei mediocri e degli ambiziosi» (cit. da p. 33).

se del sistema elettorale» con il riconoscimento del diritto elettorale amministrativo a tutti i cittadini alfabeti che avessero compiuto 21 anni e con l'introduzione del voto plurimo. L'elezione dei deputati sarebbe avvenuta invece da parte di *collegi circondariali* – nel quale ogni Consiglio comunale avrebbe dovuto eleggere un suo rappresentante – e, in ogni provincia, da parte della Camera di commercio, del Comizio agrario e della Camera del lavoro – per garantire la rappresentanza di classe –; da parte di ogni Corte d'Appello – per quella della Magistratura –; da parte delle «maggiori Università del Regno», dei maggiori cento contribuenti per ogni provincia e delle città con più di 200.000 abitanti – che con la riforma avrebbero visto diminuire il numero dei loro rappresentanti –. Di origine elettiva avrebbe dovuto essere anche una parte dei membri della Camera vitalizia¹⁷³.

Innovazioni assai più profonde che negli istituti parlamentari e politici andavano semmai realizzate, secondo un esponente radical-socialista come Meuccio Ruini, negli istituti amministrativi: tanto

173) F. NUNZIANTE, *Parlamento e rappresentanza di classi*, «La Rassegna Nazionale», XXIV, vol. CXXV, 16 maggio 1902, pp. 185-208. Per quanto riguarda il voto plurimo, i padri di famiglia avrebbero avuto diritto a due voti; i maggiori contribuenti del Consiglio da 3 a 5 voti, in proporzione del loro censo. «In Italia, l'allargamento del suffragio amministrativo, che potrebbe dirsi veramente universale, verrebbe a correggere – scriveva Nunziante – la pretesa ingiustizia del voto plurimo» (*ibid.*, p. 192). «Modificazione del sistema elettorale e rafforzamento del potere esecutivo» erano le riforme sostenute anche dalla rivista dei conciliatori come «l'unica utile difesa che oggi può farsi del regime rappresentativo». Le altre riforme erano considerate «inadeguate allo scopo. Né la rappresentanza proporzionale di Tommaso Hare, né il voto plurimo di Stuart Mill, né la maggiore autorità al potere esecutivo sostenuta dal De Marcère e da altri, né l'organizzazione del suffragio universale di Charles Benoist né la scelta dei ministri fuori dal Parlamento proposta dal Laveleye posson esser altro fuorchè palliativi e rimedi momentanei e insufficienti, poichè ben più profonde e generali son le cause dell'insuccesso del regime parlamentare»: cfr. M. A. VICINI, *Il regime rappresentativo e la società moderna*, «La Rassegna Nazionale», XXIII, vol. CXIX, 1° maggio 1901, pp. 104-124 (cit. da p. 114).

Prendendo a riferimento il saggio di DUTHOIT, *Le suffrage de demain* cit., Luigi Caisotti di Chiusano illustrava la proposta di Toniolo di «due corpi politici rappresentativi» che avrebbero dovuto corrispondere a «due enti corporativi, abbraccianti da un lato la ricchezza mobile (industriale e commerciale) e dall'altro la ricchezza fondiaria e il credito agricolo». Una terza Camera avrebbe dovuto rappresentare un terzo ordine o ceti «formato da quello che potrebbe dirsi *l'elemento spirituale*, cioè il gruppo di tutti coloro che per ufficio o professione si addicono allo studio, alla propaganda, alla funzione direttiva della suprema ragione dello spirito»: cfr. L. CAISSOTTI DI CHIUSANO, *Una riforma elettorale basata sull'ordinamento di classe*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», X, vol. XXIX, fasc. CXIII, maggio 1902, pp. 39-47 (cit. da p. 43).

di «metodi e di sistemi» quanto di «congegni» che permettessero di realizzare una «compensazione fra Società e Stato». Per questo proponeva – prospettando per i corpi amministrativi non solo funzioni di mera esecuzione delle leggi votate dal Parlamento ma «una sorta di autoamministrazione decentrata delle classi sociali», – una rappresentanza diretta di classe o di categoria, una rappresentanza cioè delle competenze e degli interessi economici e professionali¹⁷⁴.

Ma neppure all'inizio del Novecento, l'idea della rappresentanza degli interessi ispirava progetti di legge di riforma. Nei suoi confronti, «i tempi moderni – si notava – si [erano] posti in una relazione di diffidenza, sia perchè non si [era] fatta ancora luce sulla maniera di una giusta partizione per classi, nè si [era] avuto cura che sotto questa non si restaurassero i ceti del medio evo, sia perchè [avrebbe] apportato nocimento alla unità della coscienza popolare ed alla vera uguaglianza giuridica», anche se si riconosceva che era «l'opposto della lotta di classe»¹⁷⁵. Così, fu organizzata solo una sorta di «integrazione funzionale» tra rappresentanza degli interessi e rappresentanza politica: la rappresentanza degli interessi venne infatti realizzata nel Consiglio superiore del Lavoro «a livello amministrativo e non alter[ò] gli equilibri costituzionali»¹⁷⁶.

174) M. RUINI, *Per un movimento radicale-socialista*, Roma 1906, pp. 4-13 e 35-36; ID., *Lavoro e comunità di lavoro. Al di là del capitalismo e del comunismo: democrazia del lavoro*, Milano 1962, pp. 170-176. Su queste posizioni: L. D'ANGELO, *Radical-socialismo e radicalismo sociale in Italia (1892-1914)*, Milano 1984, p. 76.

175) C. MONTALCINI, *Problemi elettorali*, «Nuova Antologia», s. V, vol. CXCIV, fasc. 799, 1° giugno 1904, p. 463. Alcuni anni prima Chimienti aveva sottolineato che la «rappresentanza di classe (pur giusta in sè) si oppone[va] alle tendenze democratiche dell'epoca moderna» anche perchè «trova[va] contro di sè i presupposti dottrinali dell'eguaglianza politica di tutti gli atomi che compone[vano] il corpo elettorale, e ricorda[va] le odiate tradizioni dell'antico regime che si fondava esclusivamente sulla divisione dei cittadini in classi e ceti». «Il problema della rappresentanza di classe, più che una questione di politica elettorale» era per lui «un alto problema di dinamica sociale dei rapporti organici tra lo Stato e la società»: cfr. P. CHIMIENTI, *La vita politica e la pratica del regime parlamentare. Parte I*, Torino 1897, pp. 221, 230 e pp. 275-311 per la «Bibliografia sulla riforma della rappresentanza degli ordini sociali». Sulle proposte e sui tentativi di introdurre la rappresentanza degli interessi in Italia, fino al primo dopoguerra: F. PERGOLESÌ, *Appunti su la rappresentanza corporativa nelle assemblee politiche*, prefazione dell'on. F. MEDA, Roma 1923, pp. 115-133 (si veda pure l'interessante Bibliografia, pp. 1-19).

176) G. GOZZI, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi nella riflessione giuridica e politica fra Ottocento e Novecento*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale* cit., p. 249. Si veda inoltre la riflessione, di carattere più generale, di C. PAVONE-M.

3. Il dibattito sul suffragio universale (1901-1908)

3.1 Suffragio universale, analfabetismo, questione meridionale

Nè la questione del suffragio universale, nè quella, più generale, della rappresentanza degli interessi, furono al centro del dibattito nel primo decennio del Novecento. Non mancarono alcune, limitate iniziative di partito a favore della universalità del suffragio ma non vennero definite intese o alleanze utili a favorirne la realizzazione. Nel paese, le agitazioni promosse per ottenere il suffragio universale – «una riforma elettorale di cui nessuno sente il bisogno», scriveva ancora nel 1904 «Critica Sociale»¹⁷⁷ – non ebbero continuità, nè significativa consistenza, nè vasta eco, nè furono ricordate con le iniziative parlamentari.

L'allargamento del voto non figurava nel programma del governo, nè veniva considerato una «questione urgente» dal leader dell'Opposizione costituzionale che, pur favorevole da oltre un trentennio al suffragio universale, giudicava necessario piuttosto – all'inizio del secolo – «concentrare le discussioni del partito sui termini principali dei due maggiori temi [...], la riforma tributaria e le condizioni della lotta tra capitale e lavoro», sugli effetti delle riforme già compiute sulle istituzioni e su una più valida organizzazione – «come condizione di vita» – dei «partiti costituzionali» specialmente dopo che il governo, «per effetto dell'allargamento del suffragio politico e amministrativo, della elezione dei sindaci e delle successive vicende parlamentari» non funzionava più «come centro di organizzazione dei costituzionali»¹⁷⁸.

SALVATI, *Suffragio, rappresentanza, liberaldemocrazia*, «Rivista di storia contemporanea», XV, n. 2, aprile 1986, pp. 149-174.

177) A. CRESPI, *Paleontologia politica (A proposito di un'agitazione per il suffragio universale)*, «Critica sociale», XIV, 16 aprile 1904, p. 121.

178) S. SONNINO, *Questioni urgenti*, «Nuova Antologia», s. V, vol. CLXXIX, 16 settembre 1901, pp. 316-345 (il manoscritto in ASM), ora in ID., *Scritti e discorsi extraparlamentari 1870/1902* cit., pp. 711-751 (cit. da p. 712). Si veda pure il precedente saggio datato 7 settembre 1900, «*Quid agendum?*» *Appunti di politica e di economia*, «Nuova Antologia», s. V, vol. CLXXIII, 16 settembre 1900, pp. 342-364, ora in *Scritti e discorsi extraparlamentari 1870/1902* cit., pp. 679-708. «Non resta dunque ormai ai partiti costituzionali, come condizione di vita, altro scampo – scriveva Sonnino in *Questioni urgenti* – che di organizzarsi più rapidamente per conto loro, ed urge farlo anche sotto il fuoco avversario e indipendentemente da ogni aiuto del governo, tanto più che questo, nell'ora attuale, si è strettamente vincolato coi partiti estremi».

Anche per i socialisti, fra le «questioni urgenti» non figurava il tema del suffragio universale, considerato da Ciccotti «di quasi impossibile realizzazione». I socialisti, a suo avviso, avrebbero dovuto inserire piuttosto, fra gli obiettivi programmatici per i quali promuovere iniziative nel paese e nel Parlamento, la rappresentanza proporzionale: «col suffragio proporzionale – scriveva – prepareremo il terreno al suffragio universale perchè con l'esercizio di esso colpiremo al cuore quelle cause» che ne impedivano una utile introduzione nell'ordinamento italiano¹⁷⁹. Favorevole alla rappresentanza proporzionale, ma con il suffragio universale era anche il repubblicano Mirabelli che proponeva, su questi temi, un accordo fra i gruppi dell'Estrema Sinistra.

«E perchè – domando io oggi, come nell'82, scriveva – il quoziente non entra nel programma di tutta quanta l'Estrema Sinistra e del partito repubblicano d'Italia, col suffragio universale, di cui è coefficiente necessario?»¹⁸⁰.

L'introduzione della rappresentanza proporzionale avrebbe dovuto essere richiesta dal PSI, sosteneva anche Ferruccio Niccolini, «d'intesa con l'Estrema e magari con la Sinistra costituzionale»: avrebbe, fra l'altro, chiuso «definitivamente l'eterna questione della tattica transigente e intransigente che è in fondo una questione di tattica elettorale»¹⁸¹. La richiesta non avrebbe dovuto essere accompagnata alla rinuncia o al rinvio del suffragio universale: «*non rappresentanza proporzionale o suffragio universale*, ma l'una e l'altro più presto che è possibile»¹⁸².

179) F. CICCOTTI, *Suffragio universale, per ora, e Rappresentanza proporzionale?*, «Avanti!», 8 agosto 1900.

180) R. MIRABELLI, *La rappresentanza proporzionale*, «Rivista Popolare», VI, n. 13, 15 luglio 1900, pp. 246-250 (cit. da p. 250). Mirabelli ricordava di essere un antico propugnatore della rappresentanza proporzionale, di avere scritto sul tema una monografia, nel 1881, di aver collaborato alla «Lega» di Alberto Mario e di essere favorevole al sistema Hare «destinato, meglio di ogni altro sistema che la scienza additi, a restaurare, *ab imis fundamentis*, il regime parlamentare, inaugurando il regno dell'aristocrazia vera e della vera democrazia».

181) N. VELATRI [F. NICCOLINI], *Rappresentanza proporzionale*, «Avanti!», 11 agosto 1900, Niccolini ricordava che con Vacca, fin dal 1895, su «Lotta di classe», aveva sostenuto l'opportunità di questa riforma alla quale aveva dedicato anche l'opuscolo: *La Giustizia nelle elezioni (Rappresentanza proporzionale)*, Colle Val d'Elsa 1896.

182) N. VELATRI [F. NICCOLINI], *Rappresentanza proporzionale suffragio universale*, «Avanti!», 21 agosto 1900.

Ma durante il ministero Zanardelli, altri temi dominarono il dibattito politico e parlamentare. La stessa, successiva, obbligata iniziativa del II ministero Giolitti di un disegno di legge, conforme all'art. 46 del T.U. della legge elettorale politica, che proponeva di attuare nuove circoscrizioni elettorali, in proporzione della popolazione delle provincie e dei collegi accertata con il censimento generale del 1901, non ebbe esito positivo¹⁸³.

Negli Uffici – nei quali furono presentati voti e mozioni perchè la circoscrizione avesse a fondamento il numero degli elettori e non quello dei deputati o perchè si ritornasse al sistema dello scrutinio di lista allargandolo fino alla provincia – furono espressi pareri favorevoli al disegno di legge ministeriale, ma la Commissione della Camera dei deputati che la esaminò propose, «a lieve maggioranza», addirittura l'abolizione dell' art. 46¹⁸⁴. La Commissione sottolineò che quell'articolo era stato inizialmente accolto nella legislazione del 1882 «per una dottrina imitazione della Costituzione federale americana, fatta in condizioni demografiche assolutamente diverse» e che la Camera aveva sempre dimostrato «una vivissima ripugnanza» a modificare la circoscrizione elettorale. Considerando che sia il principio del riparto della rappresentanza secondo la popolazione, che il numero dei deputati non erano «statutari», la Commissione aveva concluso che non c'era «la necessità intrinseca della periodica mutazione della circoscrizione elettorale ad ogni nuovo censimento»; che l'articolo era rimasto «per errore»¹⁸⁵ nella nostra legislazione, quando era stato abbandonato lo scrutinio di lista per tornare al collegio uninominale, e che pertanto era

183) Secondo il T.U. approvato con R.D. 28 marzo 1895, n. 83, la nuova circoscrizione elettorale avrebbe dovuto essere definita, in proporzione della popolazione delle provincie e dei collegi, nella prima sessione successiva alla pubblicazione del decennale censimento della popolazione del Regno. Le cifre della popolazione accertate con i censimenti del 1881, 1881 e 1901 e i rispettivi quozienti di abitanti per collegio elettorale erano i seguenti:

1871 – abitanti 26.801.154: 508 = 52.754

1881 – abitanti 29.951.374: 508 = 56.990

1901 – abitanti 32.966.307: 508 = 64.894

Si veda, anche per i tre articoli del disegno di legge: Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXI, II sessione, *Documenti*, N. 355.

184) *Ibid.*, N. 355-A, per la Relazione della Commissione, presieduta dall'on. Maurigi, firmata dall'on. Brunialti. In Commissione i voti favorevoli all'abrogazione dell'art. 46 furono 4 (fra cui Brunialti) e 3 i voti contrari: cfr. ASCD, DPLIC, n. 787.

185) *Ibid.*, pp. 13-14, «L'articolo 46 – notava ancora Brunialti – venne dimenticato, masso erratico di altra età, e si potrà meglio ammirare nel nostro museo costituzionale».

preferibile «consolidare lievi disuguaglianze» piuttosto che «ricostruire rigorosamente a nuovo i collegi elettorali di tutto il regno o delle provincie dove le rappresentanze scemano od aumentano, secondo i rigorosi principi delle regole delle proporzioni»¹⁸⁶.

A riprendere il tema del suffragio universale fu, alla fine del 1902, Gaetano Salvemini: trattando la questione meridionale sottolineava che «due sole [erano] le vere tendenze del socialismo italiano: la tendenza prevalentemente economica del nord, la tendenza prevalentemente politica del sud; le quali si confonderanno nei periodi di reazione». I socialisti meridionali non potevano accettare la politica fino ad allora seguita dal partito – sosteneva Salvemini –, neppure in tema di suffragio. Nel Sud, inoltre, l'analfabetismo non solo aveva livelli più alti e diffusione più omogenea che nel resto del paese, ma si intrecciava – come dimostravano le grandi inchieste pubbliche e private – con una generalizzata arretratezza, sia a livello produttivo che della vita civile e dei rapporti sociali.

Data la situazione scolastica delle province meridionali, «per altri trent'anni – secondo Salvemini – i tre quarti del proletariato meridionale [sarebbero stati] esclusi dall'elettorato», se non si cambiava la legge in vigore, e la vita politica sarebbe stata «monopolio della classe latifondista e della piccola borghesia che, non avendo altri appoggi [doveva] gravitare politicamente intorno ai filibustieri della grande proprietà fondaria»¹⁸⁷. Il suffragio univer-

186) Applicando il quoziente di 64.894 abitanti (ottenuto dividendo il numero degli abitanti per il numero dei deputati, 508), quarantasette provincie avrebbero mantenuto la loro rappresentanza; le provincie di Avellino, Campobasso, Caserta, Porto Maurizio, Reggio Emilia, Rovigo, Salerno, Torino, Treviso, avrebbero perso ciascuna un deputato; ne avrebbero persi due quelle di Cuneo e di Potenza. Le provincie di Bari, Cagliari, Catania, Firenze, Lecce, Napoli, Siracusa, Trapani avrebbero acquistato invece un deputato; due la provincia di Milano, tre quella di Roma. Per la popolazione dei singoli collegi elettorali e per l'indicazione dei sei collegi che superavano di una volta e mezza il quoziente: *ibid.*, All. II. «Come si vede, il censimento, benché abbia consolidato un notevole aumento della popolazione, non reca un grande sconvolgimento nelle circoscrizioni elettorali», commentava E. BRANZOLI-ZAPPI, *Le circoscrizioni elettorali e il nuovo censimento*, «Nuova Antologia», s. IV, vol. C, 16 agosto 1902, p. 731. Sul tema si veda pure il «Riassunto della relazione parlamentare sul disegno di legge Giolitti sulla revisione della circoscrizione dei collegi elettorali politici (12 maggio 1903 – 10 maggio 1904)», in ALV, b. 214, fasc. *Legge elettorale 29 novembre 1910*.

187) G. SALVEMINI, *Nord e Sud nel Partito socialista italiano*, «Critica Sociale», XII, n. 24, 16 dicembre 1902, pp. 370-374, ora in ID., *Movimento socialista e questione meridionale (Opera IV, vol. II)*, a cura di G. ARFÉ, Milano 1973, pp. 239-248 e in *Critica Sociale. Volume I Politica e ideologia politica*, a cura di M. SPINELLA - A. CARACCIOLLO - R. AMADUZZI - G. PETRONIO, Milano 1959, pp. 169-178. «Non è un artificio pole-

sale amministrativo avrebbe introdotto invece «nella vita comunale il proletariato». Una rivendicazione non condivisa da Turati che prospettava una riforma delle circoscrizioni elettorali «distribuite in ragione, non di tutta la popolazione, ma delle sole popolazioni elettorali», che sarebbe stata «nel Mezzogiorno una rivoluzione»:

«I Collegi del Mezzodì, il cui contingente di elettori a stento raggiunge il terzo o la metà di quelli del Piemonte e della Liguria, verrebbero immensamente ridotti di numero. Per riaumentarli, per riacquistare la perduta influenza parlamentare, i baroni e i borghesi del Sud sarebbero costretti a diffondere l'istruzione tanto detestata, ossia a creare gli elettori – i loro becchini»¹⁸⁸.

Una proposta che Salvemini – rifiutando di porre «tutti gl'interessi meridionali sotto la custodia e la tutela dei fratelli del Nord»¹⁸⁹ e ribadendo la richiesta del suffragio amministrativo agli analfabeti – giudicava non «utile» al Sud.

Il partito, diviso fra le diverse tendenze, non riuscì così a prendere alcuna significativa iniziativa nè per tentare di introdurre il tema della proporzionale nell'ambito del dibattito sul progetto governativo di rinnovo dei Consigli comunali per un terzo ogni due anni¹⁹⁰,

mico o una iperbole – scriveva fra l'altro Salvemini –, come sono portati a credere i nordici, quando un meridionale afferma che Pelloux e Giolitti si equivalgono: dal punto di vista delle condizioni meridionali quest'affermazione non è che troppo dolorosamente vera».

Sul tema dell'analfabetismo nel Sud e su Nord e Sud alla luce delle inchieste sull'istruzione: E. DE FORT, *Scuola e analfabetismo nell'Italia del '900*, Bologna 1995, pp. 39-240.

188) LA CRITICA SOCIALE [F. TURATI], *Postilla*, «Critica Sociale», XIII, n. 1, 1° gennaio 1903, pp. 2-4.

189) G. SALVEMINI, *Sempre polemiche meridionali! (Ultima e definitiva): I. Riforma elettorale*, pp. 17-20 (cit. da p. 17), ora in Id., *Movimento socialista e questione meridionale* cit., pp. 270-283. «Gl'italiani del Nord – scriveva ancora Salvemini – sfrutterebbero gl'italiani del Sud peggio che gli austriaci non sfruttassero una volta i lombardo-veneti [...]. Il protezionismo industriale rimarrebbe intatto o crescerebbe».

190) «Non è nuova, nel nostro partito socialista – scriveva Ferruccio Niccolini a Salvemini il 19 gennaio 1903 –, la tendenza a guardare di malocchio il suffragio universale, a credere cioè pericolosa per qualche tempo ancora un'estensione del suffragio fino agli analfabeti [...]. Ho letto perciò con intenso godimento intellettuale e con intima compiacenza la splendida dimostrazione che Ella ha fatto della necessità del suffragio universale nell'ultimo numero della "Critica"; dimostrazione dalla quale anche Turati (laus Deo!) si è confessato toccato». Niccolini sottolineava inoltre l'importanza della proporzionale e la necessità di una iniziativa del Gruppo parlamentare per tentare di introdurla nella legislazione italiana: «gioverebbe solo a scompaginare le camorre lo-

nè «per intensificare l'agitazione per il suffragio universale» in occasione della presentazione del disegno di legge per la definizione della nuova circoscrizione elettorale¹⁹¹.

Il dibattito sul suffragio universale riprese dopo l'eccidio di Gramscio.

«Dopo la triste scossa dei fatti di Sicilia», la questione tributaria era tornata «al primo piano del quadro della politica italiana»¹⁹², seppur con diversità di interpretazioni e di obiettivi all'interno dello stesso PSI. Di fronte alla sottolineata necessità – da parte di Turati – di collegare l'eccidio di Gramscio al più generale problema del Mezzogiorno¹⁹³, Arturo Labriola rilevò la contraddittorietà del progetto socialista – data la composizione del Parlamento, «quale risulta[va] da un suffragio ristretto che esclude[va] totalmente la rappresentanza proprio di quelle masse sofferenti dell'Italia meridionale, nel cui vantaggio si dice[va] volere la riforma tributaria» – e propose una campagna per il suffragio universale¹⁹⁴. «Visibile era la suggestione dei casi di Russia, del movimento au-

cali – scriveva – ma anche a dirimere, nei rapporti interni del partito, quella eterna questione dell'alleanza cogli affini o dell'intransigenza, che da un pezzo ci perseguita quasi in ogni elezione sia politica che amministrativa. Avviene ancora che è solo col metodo della rappresentanza proporzionale, e non per altra via, che una classe ristretta, come quella ad esempio degli insegnanti, potrebbe eleggere, come Ella proponeva tempo fa sulla "Critica", uno o più deputati»: cfr. ISRT, *Archivio Gaetano Salvemini*, b. *Corrispondenza fino al 1925*, fasc. *Niccolini Pietro*.

191) Cfr. la lettera del 27 gennaio 1903 di Ferruccio Niccolini a Salvemini (*ibid.*), anche per le motivazioni a favore della proporzionale nelle elezioni amministrative e per la sua ostilità allo scrutinio di lista – giudicato «immensamente più pernicioso, deleterio e confusionario del collegio uninominale» – che temeva Giolitti volesse introdurre in occasione della riforma delle circoscrizioni.

192) Per una ricostruzione delle vicende sul quotidiano socialista, cfr.: *La strage di Gramscio*, «Avanti!», 19, 21, 22 e 23 agosto 1905; *Le conclusioni dell'inchiesta dell'«Avanti!» sulla strage di Gramscio*; *Le cause generali della strage di Gramscio*, ivi, 24 e 26 agosto 1905.

193) *La strada (A proposito dei fatti di Sicilia)*, «Critica Sociale», XVI, n. 17, 1° settembre 1905; I. BONOMI e LA CRITICA, *Per la riforma tributaria. Il dovere dei socialisti e della democrazia*, «Critica Sociale», XVI, n. 18, 16 settembre 1905, pp. 273-276.

194) L'AVANGUARDIA, *Riforma Tributaria e suffragio universale*, «Avanguardia socialista», II s., III, 29 settembre 1905. «Ora – scriveva il settimanale – non aspettiamo dall'uso del suffragio universale risultati portentosi. Ma diciamo che il parlamentarismo comincia ad apparire una realtà concreta solo da quando esiste il suffragio universale. Il suffragio ristretto, comunque teoricamente mascherato, è sempre l'indirizzo di un dispotismo più o meno a larghe basi».

striaco»¹⁹⁵ e delle iniziative socialiste per il conseguimento del suffragio universale nell'Impero asburgico, sul movimento italiano. Esplicite erano anche, fra riformisti e sindacalisti rivoluzionari, le diversità di valutazione dello sciopero generale e dell'opportunità della sua utilizzazione¹⁹⁶. La campagna per il suffragio universale favorì, nonostante i contrasti, una loro pur temporanea intesa¹⁹⁷: una «soluzione inevitabile» per riprendere l'iniziativa, per «ridestare le forze addormentate e suscitare di nuove»¹⁹⁸ mentre, alla Camera, l'on. Mirabelli riproponeva – solo con le firme dei deputati del Gruppo parlamentare repubblicano – il progetto di legge sul suffragio universale¹⁹⁹.

- 195) *Per il suffragio universale*, «Avanti!», 13 novembre 1905 (per il testo della lettera al giornale di Arturo Labriola da Napoli del 12 novembre); g. m. [G. MARANGONI], *Pel suffragio universale*, «Avanguardia Socialista», II s., III, 18 novembre 1905; *Verso lo sciopero generale in Austria*, «Il Tempo», 15 novembre 1905.
- 196) Per il dibattito sull'uso dello sciopero generale politico per la difesa del diritto di voto e per l'allargamento del suffragio, in relazione al Congresso tenuto a Jena dalla socialdemocrazia tedesca il 17 settembre 1905: L'AVANGUARDIA, *Dopo Jena*, «Avanguardia socialista», 7 ottobre 1905; R. MICHELS, *Sciopero Generale, Sindacalismo, Jena e Labriola*, ivi, 21 ottobre 1905.
- 197) Sulle posizioni, in questo periodo, dei sindacalisti rivoluzionari: S. PANUNZIO, *Per intenderci...sul suffragio universale*, «Avanguardia socialista», 9 dicembre 1905; g. m. [G. MARANGONI], *Verso l'unità socialista*, ivi, 28 ottobre 1905; L'AVANGUARDIA, *Dopo il Congresso di Chalon*, ivi, 18 novembre 1905 (in relazione all'unificazione delle varie forze socialiste avvenuta nel frattempo in Francia). Sul quotidiano riformista: *Dopo il Congresso di Chalons. La tattica dei socialisti francesi per le elezioni generali*, «Il Tempo», 4 novembre 1905.
- 198) LA CRITICA SOCIALE, *Anno nuovo!*, «Critica Sociale», XV, n. 24, 16 dicembre 1905, p. 370.
- 199) Napoleone Colajanni sottolineò «il mutamento più caratteristico, quello dei socialisti. Sino a quando – scriveva – l'iniziativa era di un repubblicano e di un Italiano, il suffragio universale era una riforma se non addirittura dannosa, per lo meno inutile...Ma avendolo chiesto minacciosamente gli Adler e i Pernstofler, i compagni di Russia e dell'Austria e anche i reazionari dell'Ungheria, esso diventa di un tratto una gran bella cosa...Il mutamento è stato avvertito anche dal "Divenire Sociale". E noi della mutata attitudine dei socialisti italiani ci rallegriamo vivamente, perchè noi vogliamo non la morte, ma la conversione dei peccatori»: cfr. LA RIVISTA, *Pel suffragio universale*, «Rivista popolare», XV, 15 dicembre 1905, p. 660, seguito dal testo del discorso dell'on. Mirabelli. Nella precedente legislatura il deputato repubblicano aveva presentato lo stesso disegno di legge, sottoscritto però da quasi tutti i deputati dell'Estrema Sinistra – ma non da Sacchi e Turati –. Per le sue posizioni sul tema: R. MIRABELLI, *Il suffragio universale*, Roma 1900; *La rappresentanza proporzionale*, Napoli 1900; *Il suffragio universale alla Camera. Resoconto stenografico della seduta del 6 dicembre 1905*, Roma s. d. [1905]. Per le riserve di Salvemini sulle sue posizioni: SALVEMINI, *Carteggi I (1895-1911)*, a cura di E. GENCARELLI, Milano 1968, p. 240.

Modigliani sottolineò l'importanza di una «campagna per il suffragio universale» anche per raggiungere «l'innalzamento della coscienza politica nazionale e l'irrobustimento della forza politica socialista a mezzo di nuove reclute»²⁰⁰. Treves considerava il suffragio universale «il solo mezzo possibile per emancipare il mezzogiorno dai suoi tiranni e per suscitare intorno alle riforme [...] le legioni interessate a sostenerle ed a portarle al trionfo»²⁰¹; la riprova della giustezza della scelta della rappresentanza in alternativa all'«azione diretta»:

«L'unica speranza – sottolineava – di rompere lo stagnarsi degli interessi conservatori [...] è cercare nuove scaturigini di suffragio, nuove masse di elettori, nuovi interessi e nuovi rappresentanti [...]. Negare alle masse il suffragio elettorale è necessariamente spingerle al muro dell'azione cosiddetta diretta, ossia all'azione che esclude la rappresentanza, il parlamentarismo, ecc. e mette 'direttamente' la massa contro i pubblici poteri a trattare in quel solo stile che è possibile tra forze cieche, impersonali»²⁰².

Dopo l'approvazione dell'ordine del giorno pro-suffragio universale da parte dei Gruppi socialisti milanesi, su proposta di Turati, il 22 novembre, la Direzione del partito e il Gruppo parlamentare votarono una mozione che segnò l'avvio dell'agitazione a favore del suffragio universale, politico e amministrativo: «la battaglia e l'arma dell'oggi»²⁰³. Anche nella riunione congiunta fra la Direzione del par-

200) G. E. MODIGLIANI, *Se fossimo un po' più pratici noi riformisti?*, «Azione socialista» (Roma), 15 novembre 1905. Sulle sue posizioni in questo periodo, caratterizzate dal «rilancio» del riformismo politico e dalla battaglia per il decentramento organizzativo del PSI: D. CHERUBINI, *Giuseppe Emanuele Modigliani. Un riformista nell'Italia liberale*, prefazione di G. ARFÈ, Milano 1990, pp. 295-301.

201) c. t. [C. TREVES], *Il suffragio universale e le riforme urgenti*, «Il Tempo», 18 novembre 1905.

202) c. t. [C. TREVES], *L'agitazione per il suffragio universale ed i partiti*, «Il Tempo», 23 novembre 1905.

203) A. LABRIOLA, *L'agitazione per il suffragio universale*, «Avanti!» 25 novembre 1905; sullo stesso numero, il testo dell'ordine del giorno approvato dai Gruppi socialisti milanesi; L'AVANGUARDIA, *La nomina del Comitato*, «Avanguardia socialista», 16 dicembre 1905. Nella riunione della Direzione del partito e del Gruppo del 10 dicembre venne costituito un Comitato con l'incarico di coordinare l'agitazione. Per il testo dell'appello, firmato da Eugenio Guarino e Giovanni Lerda per il Partito socialista, da Leonida Bissolati e Angiolo Cabrini per il Gruppo parlamentare socialista, da Romolo Sabatini e Ernesto Verzi per le organizzazioni operaie, e da Savino Varazzani, come segretario: *L'agitazione per il suffragio universale*, «Avanti!», 27 gennaio 1906. Per il dibattito sul suffragio femminile, si vedano le lettere di Anna Kuliscioff a Filippo Tu-

tito e il Gruppo parlamentare riemersero tuttavia contrasti sull'impostazione, sulla politica delle alleanze relative alla campagna per il suffragio universale e in particolare sull'«affermazione antidinastica» contenuta nell'ordine del giorno presentato dalla Direzione²⁰⁴.

Contraddizioni e diversità di interpretazione caratterizzarono anche lo svolgimento dell'agitazione che ebbe, peraltro, un successo limitato. I sindacalisti rivoluzionari fecero prevalere un'impostazione nettamente classista, l'opposizione ad una collaborazione con altri partiti e movimenti favorevoli ad un allargamento del suffragio, una pregiudiziale antistituzionale, inaccettabili dai riformisti²⁰⁵ fra i quali, comunque, non vi era uniformità di posizioni. Ivanoe Bonomi dubitava che il suffragio universale potesse essere «il rimedio adeguato» e proponeva di allargare il diritto di voto solo a coloro che sapevano leggere e scrivere²⁰⁶; «il ripristino, insomma, delle liste elettorali a prima della legge Crispi»²⁰⁷. L'opposizione al

raccolto del 30 novembre e del 13 dicembre 1905 in F. TURATI - A. KULISCIOFF, *Carteggio*, raccolto da A. SCHIAVI e a cura di F. PEDONE, II: 1900-1909, Torino 1977, pp. 301 e 323.

- 204) Per il dibattito nel gruppo, all'inizio di dicembre, e per la proposta di Morgari di costituire un Comitato parlamentare d'agitazione fra i partiti dell'Estrema Sinistra: *L'adunanza del Gruppo socialista. Suffragio universale e «modus vivendi»*, «Il Tempo», 7 dicembre 1905. Nella riunione del 13 dicembre fra la Direzione del partito e il GPS, Turati aveva proposto di abbandonare l'ordine del giorno presentato e, in subordine, di sostituire il quinto comma («che l'esercizio di esso [del suffragio universale] servirà a dimostrare ancor meglio la fondamentale antitesi delle istituzioni monarchiche e dell'ordinamento borghese con gli interessi proletari e la necessità della loro radicale trasformazione») con altro da lui proposto per «una lotta efficace contro l'analfabetismo». Sul comma cosiddetto *antimonarchico* della Direzione votarono a favore i deputati Aroldi, Gatti, Rondani, Agnini, Cabrini, Rigola, De Felice, Costa, Todeschini; contro Turati, Berenini, Montemartini, Zerboglio. Non venne approvato neppure l'ordine del giorno Berenini, sul quale i rappresentanti della Direzione decisero di astenersi: cfr. *Per il suffragio universale. La riunione fra la Direzione del partito e il gruppo parlamentare socialista*, «Avanti!», 15 dicembre 1905; *I socialisti e l'agitazione per il suffragio universale*, «Il Tempo», 15 dicembre 1905.
- 205) g. m. [G. MARANGONI], *Per il suffragio universale*, «Avanguardia socialista», 2 dicembre 1905; ID., *Sindacalismo e Parlamentarismo. Echi del Congresso di Bologna*, ivi; PANUNZIO, *Per intenderci... sul suffragio universale* cit. Si veda inoltre: *Il materialismo storico e il suffragio universale*, «Avanti!», 7 dicembre 1905.
- 206) I. BONOMI, *La politica italiana e il suffragio universale*, «Critica Sociale», XV, nn. 22-23, 16 novembre-1° dicembre 1905, pp. 340-341. «Coloro che troppo sperano dalla virtù risanatrice di un larghissimo suffragio - scriveva - dimenticano che il suffragio di per sé non è che uno strumento, e che senza una forza che sappia validamente servirsene, può riuscire di danno a quelli stessi che lo invocano».
- 207) I. BONOMI, *Intorno al suffragio universale: alla ricerca delle forze per conquistarlo*, «Critica Sociale», XVII, n. 2, 16 gennaio 1906, p. 22.

suffragio universale – motivata anche dalla convinzione che l'agitazione non avrebbe avuto consensi ed eco²⁰⁸ – era condivisa dal radicale Sacchi che riteneva prioritario l'obiettivo di diffondere l'istruzione²⁰⁹.

Di fronte a queste posizioni, Salvemini – che aveva rivendicato il suffragio universale come strumento per dare una reale rappresentanza al Mezzogiorno e per favorire la soluzione della questione meridionale – si limitò a proporre il suffragio elettorale amministrativo²¹⁰, mentre il movimento cattolico restava diviso fra co-

208) *Ibid.* «Credo che sia ormai chiaro – scriveva – che nell'Italia settentrionale un'agitazione per il suffragio elettorale non può attecchire. Paesi che hanno circa l'80 per cento di maschi maggiorenni che sanno leggere e scrivere e che, mercè l'ingresso delle nuove generazioni quasi generalmente alfabeti e la scomparsa delle vecchie fra cui l'analfabetismo resiste, possono fra breve raggiungere le stesse condizioni della Germania, della Francia e del Belgio, non arriveranno mai a mescolarsi con entusiasmo ad un'agitazione diretta a introdurre i pochi vecchi analfabeti nelle liste elettorali [...]. Bisogna che si convincano che il suffragio universale può essere nel Mezzogiorno un grande dissolvente capace di distruggere le ristrette clientele amministrative e politiche e di affrettare il rinnovamento democratico di quelle regioni diseredate. Bisogna insomma che il suffragio universale diventi tutt'uno con la questione meridionale e sia domandato non come l'attuazione d'una giustizia ma come il rimedio ad un male. A questo solo patto esso può appassionare l'Italia» (cit. dalle pp. 22-23).

«Se codesta riforma – aggiungeva Andriulli – non può essere molto utile *per ora* né al Nord – lo dimostrò Bonomi con la statistica – né al Sud – ho cercato di dimostrarlo io con l'esperienza personale – a che cosa può servire ora un'agitazione simile?»: G. A. ANDRIULLI, *Il suffragio universale e la questione meridionale*, «Critica Sociale», XVI, n. 3, 1° febbraio 1906, pp. 34-36 (cit. da p. 36). Per il dibattito, cfr. inoltre S. VARAZZANI, *Per l'agitazione sul suffragio universale*, «Critica Sociale», XVI, n. 4, 16 febbraio 1906, pp. 53-55.

209) E. SACCHI, *L'agitazione per il suffragio universale*, «La Vita», 29 novembre 1905. «Badi [la democrazia] di non deviare la sua energia esclusivamente in una agitazione pel suffragio agli analfabeti, che potrebbe risolversi nell'inalberare la bandiera della ignoranza», scriveva sottolineando la necessità della difesa della «sola guarentigia della libertà del voto, il segreto». Per la sua posizione, in questo periodo, sul suffragio femminile: *Il suffragio universale e la donna*, «La Vita», 8 dicembre 1905. A Sacchi, Salvemini rispondeva che «escludendo dal diritto elettorale una parte della popolazione, si dispensa[vano] i partiti politici dall'occuparsi in via normale dei bisogni degli esclusi; e si sopprimeva una grande causa di educazione politica [...]. Il suffragio agli analfabeti è, quindi, oggi, in Italia, una delle condizioni indispensabili alla scomparsa dell'alfabetismo»: cfr. RERUM SCRIPTOR [G. SALVEMINI], *Per il suffragio universale: il nocciolo della questione*, «Critica Sociale», XV, n. 24, 16 dicembre 1905, p. 371.

210) G. SALVEMINI, *Il suffragio universale e le riforme: dobbiamo limitarci per ora al voto amministrativo?*, «Critica Sociale», XVI, n. 1, 1° gennaio 1906, pp. 5-8, ora in *Id.*, *Il ministro della mala vita e altri scritti sull'Italia giolittiana*, a cura di E. APIH, Milano 1962, pp. 65-72. Favorevole al suffragio elettorale amministrativo si dichiarava anche Angelo Crespi che scriveva però: «Il problema, a parer mio, è il seguente: è più pro-

loro che non accettavano di «affidare la rappresentanza nazionale all'esercito sterminato degli analfabeti»²¹¹, i d.c., e successivamente la Lega Democratica Nazionale, favorevoli all'agitazione per il suffragio universale e la proporzionale. La Lega Democratica Nazionale, tuttavia, considerando le difficoltà di una accettazione immediata della richiesta, proponeva in via subordinata di associare alla questione dell'elettorato politico «la rivendicazione del riconoscimento delle società professionali» e l'estensione del diritto di voto ai «cittadini anche analfabeti facenti parte da un anno di associazioni economiche e professionali, riconosciute legalmente costituite»; inoltre, la semplificazione delle procedure per l'iscrizione degli alfabeti nelle liste elettorali²¹².

Nei mesi successivi, l'agitazione si ridusse a poche iniziative. Il contrasto fra riformisti e sindacalisti rivoluzionari – anche in meri-

abile che un miglioramento nel nostro regime politico venga ad esso da forze che, per ora, sono intellettualmente ed economicamente tanto deboli da non sentire, in massima, il bisogno di essere elettori, e, se sono elettori, da non sentire il bisogno di votare, e per lungo tempo ancora, da non sapersene valer bene; ovvero da una migliore applicazione delle forze politiche attuali?». Cfr. A. CRESPI, *La crisi del regime parlamentare in Italia*, «Critica Sociale», XVI, n. 3, 1° febbraio 1906, pp. 39-44 (cit. da p. 42).

- 211) Cfr. *Cronaca Sociale*, «Rivista Internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», XIII, vol. XXXIX, fasc. CLVI, dicembre 1905, pp. 632-633 anche per la notizia della partecipazione all'agitazione per il suffragio universale di «parecchi circoli democratici-cristiani». «Il favorire la cultura, e per noi la sana cultura – ribadiva «L'Osservatore cattolico» –, è un pre-requisito necessario al suffragio universale»: cfr. ERVER, *Suffragio universale*, 16 novembre 1905. Il giornale, non pregiudizialmente contrario all'allargamento del suffragio, dichiarava comunque la preferenza per un sistema di rappresentanza proporzionale e per l'introduzione immediata, nel nostro ordinamento, «dei necessari correttivi (principale tra essi quello della rappresentanza proporzionale)»: ERVER, *Suffragio e cultura*, «L'Osservatore cattolico», 17 giugno 1904 e, sullo stesso quotidiano, gli articoli *La rappresentanza proporzionale*, 7 ottobre 1905 e *Il suffragio universale*, 24 dicembre 1905. Sul giornale, anche per i riferimenti al «pensiero municipale dei cattolici» e al dibattito sul tema del partito: G. RUMI, *La «ragionevole libertà». Una tradizione intransigente lombarda nell'età giolittiana*, in *Cultura e società in Italia nel primo Novecento (1900-1915)*. Centro di ricerca «Letteratura e cultura dell'Italia unita». Atti del secondo Convegno. Milano 7-11 settembre 1981, Milano 1984, pp. 95-114.
- 212) LECTOR, *Il suffragio universale*, «Cultura Sociale», VIII, n. 23, 1° dicembre 1905, pp. 364-365 in cui si ricorda, fra l'altro, che nel programma per il «Domani d'Italia» del dicembre 1900 era stato «iscritto anche l'allargamento del suffragio». Per il testo dell'ordine del giorno approvato il 17 dicembre, a Bologna, dalla Direzione provvisoria della Lega Democratica Nazionale: *Per il suffragio universale*, «L'Osservatore cattolico», 20 dicembre 1905. Si veda anche per il testo dell'ordine del giorno: *Verso il suffragio universale*, «Cultura Sociale», IX, n. 14, 11 maggio 1906, pp. 157-160.

to all'azione politica sui temi elettorali e istituzionali – si esasperò nuovamente in occasione della crisi del II ministero Fortis e del dibattito sulla linea da adottare nei confronti del I ministero Sonnino, dell'esperienza del «riformismo conservatore»²¹³.

Sul «Giornale d'Italia», nel novembre 1905, Sonnino aveva prima sostenuto che la questione «obbiettivamente considerata» non era «di somma urgenza» data la necessità di affrontare i problemi del Mezzogiorno, dell'ordinamento ferroviario e «alcune speciali riforme tributarie», ma aveva dichiarato anche disponibilità ad una discussione²¹⁴. Successivamente, aveva però ricordato la sua posizione favorevole al suffragio universale come «misura intesa a preparare condizioni generali più propizie all'attuazione di altre riforme più sostanziali», come «migliore modo di assicurare la effettiva disfatta dell'analfabetismo», non escludendo «tutta la classe rurale dall'esercizio del voto e da ogni difesa legale» dei suoi diritti. Il suffragio universale, inoltre, – aveva sostenuto riprendendo alcune sue tesi tradizionali – avrebbe dato al governo rappresentativo «il prestigio, la forza sufficiente per attuare riforme ardite e larghe», sarebbe diventato «un elemento di pace e di conciliazione sociale, in quanto [avrebbe eliminato] ogni occasione ad una lotta di classe altrimenti inevitabile»²¹⁵. Nel programma del suo primo ministero non prospettò però alcuna riforma elettorale.

Senza esito rimasero anche gli appelli che gli avevano rivolto i repubblicani durante il dibattito seguito alle comunicazioni del II ministero Fortis²¹⁶ e successivamente il radicale Fera che prospet-

213) A. RIOSA, *Il sindacalismo rivoluzionario in Italia e la lotta politica nel Partito socialista nell'età giolittiana*, Bari 1976, pp. 285-294. Per il dibattito fra i sindacalisti rivoluzionari durante la crisi del II ministero Fortis e la formazione del ministero dei «cento giorni» di Sonnino: L'AVANGUARDIA, *L'azione elettorale e il sindacalismo*, «Avanguardia Socialista», 27 gennaio 1906; g. m. [G. MARANGONI], *Dopo l'ascesa di Sonnino. Note e divagazioni*, ivi, 10 febbraio 1906; C. LAZZARI, *Parlamentarismo borghese e parlamentarismo socialista*, ivi, 3 marzo 1906.

214) S. SONNINO, *Il suffragio universale*, «Il Giornale d'Italia», 15 novembre 1905, ora in *Scritti e discorsi extraparlamentari 1903-1920*, vol. II, a cura di B. F. BROWN, Bari 1972, pp. 1284-1287.

215) S. SONNINO, *Il suffragio universale*, «Il Giornale d'Italia», 27 novembre 1905, ora in *Scritti e discorsi extraparlamentari 1903-1920* cit., pp. 1295-1297. «Il partito liberale – notava ancora – non si deve preoccupare se, più per condotta di causa che per desiderio di riuscita, i partiti estremi trovano oggi comodo di propugnare il suffragio universale. *Salutem ex inimicis!*»

216) Intervenendo nel dibattito il 1° febbraio 1906, Sonnino aveva sostenuto che «come preparazione al nuovo istituto [del suffragio universale da un lato] e come riparo ai

tava la possibilità della «ricostituzione dei partiti»²¹⁷ e che temeva l'inefficacia di alcune riforme prospettate – come quella del credito agrario –, se non fosse stato concesso il suffragio universale, se nel Sud fosse rimasta inerte «la classe dei piccoli proprietari e degli umili contadini».

Largamente prevalente negli ambienti liberali rimaneva però il criterio che il suffragio universale dovesse essere raggiunto gradatamente, con il progredire dell'alfabetismo.

«Siamo intimamente convinti – scriveva ad esempio la “Sentinella delle Alpi” – che il paese in questo momento [...] è bensì desideroso di conseguire il suffragio universale; ma lo vuole garantito dalla cultura almeno elementare, che lo renda espressione vera e squisita della popolare sovranità, e intende avviarvisi mercè l'incremento e la progressiva e più rapida generalizzazione dell'alfabetismo.

All'infuori di questo suffragio universale ragionevole, equo e, fin dov'è possibile, illuminato, che chiede alla Scuola investitura e sanzione, non v'è che un suffragio universale balordo, tumultuario e impulsivo, perennemente attratto da due poli equidistanti nel tempo e nella storia, che cambiano nome a seconda dell'attimo fuggente e si chiamano indifferentemente *Jacqueries* o *Pasque veronesi*, con una tendenza; oppure, colla tendenza opposta ed in più minute proporzioni, *Buggerru* o *Grammichele*, o quanti altri nomi rimasti tristemente famosi per cittadino sangue versato da ignaro e cieco furore di parte [...]»²¹⁸.

La richiesta del suffragio universale non trovava, inoltre, seguito e sostegno nel paese; la rivendicazione aveva assunto piuttosto il carattere di una teorica dichiarazione di principi sulla quale neppure l'intera Estrema Sinistra era concorde. Limitato era poi il numero dei deputati liberali nella Camera eletta, dopo lo sciopero ge-

suoi temuti pericoli dall'altro» si potevano cominciare a realizzare le «riforme intese all'elevamento economico e all'educazione morale e intellettuale delle classi più bisognose, e segnatamente delle popolazioni agricole del Mezzogiorno e delle isole, [...] le meno rappresentate nell'elettorato»: S. SONNINO, *Discorsi parlamentari*, vol. III, Roma 1925, p. 184.

217) Atti parlamentari, Camera di deputati, legislatura XXII, sessione unica, *Discussioni*, tornata del 5 aprile 1906, pp. 7409-7412. Intervenendo nella discussione del bilancio dell'Interno aveva denunciato che «l'ignoranza delle masse [era] un pretesto eterno per manomettere diritti collettivi o per ritardarne il trionfo» e sostenuto che «dall'avvento aperto dei cattolici alle urne e dall'ingresso dei loro rappresentanti nell'aule [...] [sarebbe] venuto di certo un effetto morale altissimo. Ognuno – scriveva – sarà al suo posto di combattimento, in ossequio alle interne convinzioni ed alle sperate finalità».

218) Cfr. *La massa analfabeta alle urne*, «Sentinella delle Alpi», 1° dicembre 1905.

nerale, nelle elezioni del 6 e 13 novembre 1904, fautori del suffragio universale e comunque non disponibili a sostenere la campagna socialista che lo rivendicava anche per le connotazioni classiste e antimonarchiche con cui i sindacalisti rivoluzionari avevano voluto caratterizzarla. Inoltre, la propaganda per il suffragio universale, secondo Gaetano Mosca, non poteva «essere considerata che come un omaggio tardivo alla teoria del contratto sociale, o peggio ancora come un prodotto del nostro cieco spirito d'imitazione per tutto ciò che si fa o è attuato nei paesi stranieri»²¹⁹. Gli «effetti pratici» dell'intervento delle «nuove falangi» sarebbero stati notevolmente inferiori «alla loro importanza numerica».

«In qualche sito ne sarebbe aumentata l'influenza dei parroci, scriveva; in qualche altro, ed in qualche momento speciale, potrebbe avvantaggiarsene chi predicasse l'attuazione immediata e rivoluzionaria dei principi del collettivismo, nella generalità dei casi aumenterebbe la percentuale delle astensioni, ovvero il guadagno degli osti, che forniscono per conto dei candidati bevande e cibarie agli elettori, e ne verrebbe rincarato il costo delle elezioni [...]».

Nel Mezzogiorno [...], il rimedio proposto aggraverebbe ad ogni modo il male, anzichè attenuarlo [...]; il suffragio universale non farebbe che accrescere il numero dei gregari di questi gruppi elettorali riuniti nelle campagne intorno alle famiglie più ricche e diminuirebbe l'importanza degli elettori non reggimentati, cioè dei piccoli proprietari, degli artigiani e degli esercenti; perchè questi sanno già tutti leggere e scrivere e sono quindi già compresi nelle liste. Avverrebbe ora in proporzioni maggiori quello che avvenne quando si allargò l'elettorato nel 1882, un aumento cioè

219) G. MOSCA, *Il suffragio universale in Italia*, «Corriere della Sera», 17 febbraio 1906. La maggior parte degli articoli pubblicati sul quotidiano milanese sono stati raccolti in G. MOSCA, *Il tramonto dello Stato liberale*, a cura e con introduzione di A. LOMBARDO, prefazione di G. SPADOLINI, Catania 1971. Si veda inoltre G. SOLA, *Nota bibliografica. La critica*, in G. MOSCA, *Scritti politici*, 2 voll., Torino 1982, pp. 144-173. Per la sua dottrina sulla classe politica: E. A. ALBERTONI, *Gaetano Mosca. Storia di una dottrina politica. Formazione e interpretazione*, Milano 1978; ID., *Dottrina della classe politica e teoria delle élites*, Milano 1985 (si veda pure la «Bibliografia scelta» posta in Appendice del volume). Altre indicazioni bibliografiche nei volumi *La dottrina della classe politica ed i suoi sviluppi internazionali*, Palermo 1982 e *Governo e governabilità nel pensiero politico e giuridico di Gaetano Mosca*, a cura di E. A. ALBERTONI, Milano 1983. Per quanto riguarda, invece, la sua collaborazione al «Corriere della Sera»: A. COLOMBO, *L'intellettuale Mosca e la classe politica dalla tribuna del «Corriere della Sera»*, ivi, pp. 183-208. In particolare, sulle leggi e sui sistemi elettorali: M. GRIFFO, *Sistema elettorale e sistema politico in Gaetano Mosca*, in *Il partito politico nella belle époque. Il dibattito sulla forma-partito in Italia tra '800 e '900*, a cura di G. QUAGLIARIELLO, Milano 1990, pp. 671-693.

di quella dei piccoli galantuomini e dei maestri, come si chiamano in Sicilia gli artigiani ed i piccoli esercenti».

Ma, soprattutto, Mosca – che riportava il tema all'analisi della struttura della società italiana e delle sue differenziate articolazioni – non «vede[va] le masse dei futuri elettori conquistati ad un'idea o rappresentanti di un interesse cosciente che sarebbero tenute artificialmente lontane dalle urne elettorali»²²⁰.

Intervenendo, da parte cattolica, e discutendo del sistema rappresentativo – «la forma concreta più che non la garanzia esteriore degli ordinamenti liberi» –, Meda sottolineava che i metodi da adottare per «risanare l'ordinamento elettorale» dovevano essere finalizzati ad «attuare il concetto organico della società in antitesi col concetto atomistico di essa». Al sistema unico e maggioritario, proponeva perciò di sostituire «la divisione degli elettori in classi e l'assegnazione proporzionale degli elettori alle varie tendenze dei singoli corpi elettorali»: una riforma da realizzare gradualmente, facendo acquisire alle classi la personalità giuridica, sostituendo «alle divisioni di partito le divisioni di interessi», migliorando nel frattempo il funzionamento del sistema – con il voto obbligatorio e favorendone «la radicale trasformazione» mediante l'introduzione dell'elezione per gradi e della rappresentanza proporzionale²²¹.

Meda era convinto dell'«avvento ineluttabile, e sotto un certo punto di vista desiderabile, [del suffragio universale] dovendo esso considerarsi come il prodotto necessario della cresciuta capacità politica che indubbiamente si riscontra nelle nuove generazioni», però riteneva che non avrebbe risolto i problemi di funzionamento del sistema; avrebbe semmai reso più urgente la necessità di affrontarli e di risolverli²²².

220) MOSCA, *Il suffragio universale in Italia* cit.

221) MEDA, *Il programma politico della democrazia cristiana* cit., ora in *Scritti scelti* cit., pp. 144-147. Sfavorevole alla revoca del mandato e al voto plurimo – «in realtà non compatibile con il principio democratico della eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge» –, sosteneva invece la necessità di un sistema ben studiato di elezioni per gradi – perchè avrebbe avuto «il vantaggio di eliminare molti degli inconvenienti inseparabili dall'esercizio del diritto di voto senza menomarlo e consentito «al popolo di non lottare intorno a dei nomi, bensì intorno a dei programmi» – e la rappresentanza proporzionale che avrebbe avviato «definitivamente il sistema rappresentativo ad un migliore orientamento».

222) *Ibid.*, p. 147. Relativamente agli indirizzi di politica interna, Meda ribadiva la necessità di una «riorganizzazione della società per cui [fosse] soppressa di fatto la cieca prepotenza del numero, e tutti gli interessi legittimi [avessero] voce ed influenza proporzionata, e tutte le energie sane si coordin[assero] armonicamente» (p. 149).

Sulla «Rassegna Nazionale» il Duca di Gualtieri sottolineava invece che l'obiettivo fondamentale non doveva essere quello di riconoscere la universalità del suffragio ma di far sì «che gli interessi di tutti i cittadini [fossero] realmente ed equamente rappresentati». Nella prospettiva di una introduzione del suffragio universale proponeva, così, di «dividere in tre o più classi gli elettori, secondo la loro capacità, accordando proporzionalmente più voti a quelli delle due prime classi», secondo il sistema adottato in Belgio, per non permettere che «gli stolti, gli esaltati, i nullatenenti [avessero] l'assoluta certezza di prevalere nelle elezioni e dettar legge ai savii, ai dotti, ai possidenti»²²³. Anzi, alla «nuova costituzione economica» che si andava configurando occorreva far corrispondere una «nuova costituzione politica»²²⁴ – dato che il regime rappresentativo «non conveniva più ai popoli moderni» –; «il regime governativo [doveva] adattarsi alla società e non la società al Regime»²²⁵. Anche per questo, prioritario, secondo la «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», doveva essere il riordinamento della società nelle sue parti naturali, «in corpi od organismi professionali»; successivamente avrebbe potuto essere introdotto il suffragio universale ma «il voto universale [doveva] essere sociale, familiare, professionale, non numerico»²²⁶.

L'alternativa che avrebbe prevalso sarebbe stata, altrimenti, secondo il Duca di Gualtieri, la «superstizione democratica», una «fa-

223) [G. AVARNA] DUCA DI GUALTIERI, *Del suffragio universale*, «La Rassegna Nazionale», XXVIII, vol. CXLIX, 1° maggio 1906, pp. 3-39 (cit. dalle pp. 15, 18 e 19).

224) [G. AVARNA] DUCA DI GUALTIERI, *Perchè i presenti Regimi politici non convengono ai popoli moderni*, «La Rassegna Nazionale», XXVIII, vol. CLII, 1° dicembre 1906, pp. 405-429 (cit. da p. 423).

225) *Ibid.*, 16 dicembre 1906, pp. 605-619 (cit. da p. 610).

226) A. CAPPELLAZZI, *Il suffragio universale*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», XIV, vol. XL, fasc. CLX, aprile 1906, pp. 481-503 (cit. dalle pp. 496 e 499). «Del suffragio, inteso e applicato secondo il metodo socialistico, si deve dire quello che si dice dell'errore rispetto alla verità: l'occasione per cui si sviluppa la verità è l'errore», scriveva ancora ribadendo il giudizio positivo sulla rappresentanza proporzionale – che però ha per «base sempre per il partito, falsificazione o sostituzione errata del concetto e del diritto professionale» – e sottolineando che «l'agitazione per il suffragio universale non [era] che l'eco stonata di una voce cristiana, un'applicazione, non corretta, falsa, del grande principio di libertà, di eguaglianza, di dignità personale, proclamata dal cattolicesimo» (p. 503).

natica, dispotica, astiosa e tumultuaria democrazia giacobina»²²⁷.

3.2 Il voto politico alle donne: il dibattito sulla sentenza di Ancona

Fra la fine del 1905 e il 1906 era ripreso anche il dibattito sul diritto di voto alle donne. Da allora, il movimento emancipazionista «andò progressivamente configurandosi, almeno quanto alla sua azione politica in senso stretto, come un movimento essenzialmente suffragista»²²⁸ nel quale si riversò tuttavia il complesso delle rivendicazioni fino ad allora avanzate. La ripresa suffragista in Italia era stata «preannunciata nel 1903 dalla fondazione delle società pro-voto ed espressa, sul piano parlamentare, dai repubblicani»²²⁹. Alcune riviste, come l'«Unione Femminile», avevano riproposto il tema del diritto di voto politico e amministrativo – inizialmente soltanto amministrativo, si era poi precisato – considerato come «il mezzo fondamentale» per raggiungere l'emancipazione, per influire sull'orientamento del Parlamento e del Gover-

227) [G. AVARNA] DUCA DI GUALTIERI, *La Superstizione Democratica*, «La Rassegna Nazionale», XXIX, vol. CLVIII, 1° novembre 1907, pp. 125-147. L'esito dell'introduzione del suffragio universale «senza alcun temperamento sarebbe stato, secondo il Duca di Gualtieri, non l'eguaglianza politica fra le varie classi sociali, ma l'eguale rispetto ai loro interessi così diversi, ma l'assoluta supremazia nello Stato di quelle classi inferiori ch'essi seducono e dominano col sacrificio completo dei più vitali interessi delle classi borghesi. E così mentre si scandalizzano e dicono somma ingiustizia che le classi elevate posseggono quasi tutta la ricchezza nazionale, non si scandalizzano punto che i proletari in grazia della loro prevalenza numerica escludono le classi possidenti dalla partecipazione al potere politico, dispongono a loro talento della cosa pubblica, facciano e disfacciano leggi come loro piace, impongano tasse spogliatrici che esse non pagano e si attribuiscono privilegi» (cit. dalle pp. 133-134).

228) A. BUTTAFUOCO, *Cronache femminili. Temi e momenti della stampa emancipazionista in Italia dall'Unità al fascismo*, Dipartimento di studi storico-sociali e filosofici dell'Università di Siena, Facoltà di Magistero, 1988, p. 180. Sulle iniziative e sul dibattito in Francia, nello stesso periodo: V. FIORINO, *Socialiste, suffragiste e femministe socialiste in Francia tra Ottocento e Novecento*, «Rivista di storia contemporanea», XXIII-IV, fasc. 1-2, gennaio-luglio 1994-1995, pp. 22-50, anche per altre indicazioni bibliografiche sul tema.

229) F. PIERONI BORTOLOTTI, *Anna Kuliscioff e la questione femminile*, in *Anna Kuliscioff e l'età del riformismo. Atti del Convegno di Milano - dicembre 1976*, Roma 1978, p. 108. Sulle posizioni di Teresa Labriola, che nel 1902 aveva diffusamente affrontato, per la prima volta, il tema del voto alle donne: M. TESORO, *Teresa Labriola e il suffragio femminile. Fondamenti teorici e soluzioni operative*, «Il Politico», LX, n. 2 (1995), pp. 189-225.

no; avevano, inoltre, organizzato una inchiesta²³⁰, riaperto il dibattito, ma l'attenzione prevalente delle diverse organizzazioni era stata, fino ad allora, rivolta alle condizioni delle lavoratrici e alla parità salariale. La costituzione, a Milano, sul finire del 1905, del primo Comitato pro-suffragio, seguita dalla fondazione di altri Comitati in altre città, sostenuti da organizzazioni di diversa ispirazione e di differente orientamento, favorì la propaganda e il sostegno alle iniziative per l'iscrizione delle donne nelle liste elettorali politiche²³¹.

Un obiettivo ancora più ampio si proponeva la «Petizione delle donne italiane per il voto politico e amministrativo», promossa nel 1906, che intendeva rappresentare le diverse componenti del suffragismo italiano²³².

- 230) BUTTAFUOCO, *Cronache femminili* cit., pp. 148-153. L'inchiesta promossa dalla rivista «Unione Femminile» ottenne 140 risposte - 87 donne, 53 uomini - su 500 questionari inviati. Fra gli uomini favorevoli al suffragio femminile, Giustino Fortunato e Romussi. Luzzatti si dichiarò favorevole a concedere prima il suffragio amministrativo e a procedere «col metodo sperimentale»; Bonomi, invece, era per la concessione del diritto di voto solo alle donne operaie e professioniste e «a tutte quelle che, in qualche modo, partecipavano visibilmente alla vita intellettuale del nostro paese»: cfr. *Il voto alla donna? Inchiesta e notizie*, Milano 1905 (si veda l'*Appendice*, pp. 109-160, dedicata allo «Stato attuale della questione in vari paesi del mondo» e a «Le leghe mondiali per il voto femminile»).
- 231) BUTTAFUOCO, *Cronache femminili* cit., pp. 188-196. All'iniziativa della Lega di tutela degli interessi femminili - non accolta con favore, fra l'altro, da Anna Kuliscioff - si unirono poi l'Unione Femminile Nazionale, la Federazione delle Opere di Attività femminile lombarda e la Federazione femminile cattolica. Per quanto riguarda il dibattito nel movimento cattolico - fra «Pensiero e Azione», favorevole, e «L'Azione muliebre», contraria - e le posizioni di Crispolti e di Minoretti, favorevoli invece ad un allargamento del suffragio e al voto plurimo per famiglia: P. GAIOTTI DE BIASE, *Le origini del movimento cattolico femminile*, Brescia 1963, pp. 95-103.
- 232) Cfr. *Petizione delle donne italiane per il voto politico e amministrativo*, Roma 1906. Sulla petizione del 1906 e sui dibattiti che ne seguirono: M. P. BIGARAN, *Progetti e dibattiti parlamentari sul suffragio femminile: da Peruzzi a Giolitti*, «Rivista di storia contemporanea», XIV (1985), fasc. I, pp. 51-54; ID., *Donne e rappresentanza nel dibattito e nella legislazione tra '800 e '900*, in D. GAGLIANI- M. SALVATI (a cura di), *La sfera pubblica femminile. Percorsi di storia delle donne in età contemporanea*, Bologna 1992, pp. 63-71, per una rassegna sulle ricerche sul periodo considerato. La petizione del 1906, che favorì, fra l'altro, lo sviluppo di numerose iniziative, avrebbe raccolto diecimila firme: cfr. BUTTAFUOCO, *Cronache femminili* cit., p. 152n. e ID., *Apolidi. Suffragismo femminile e istituzioni politiche dall'Unità al fascismo*, in *Cittadine. Le donne e la Costituzione. Atti del Convegno di studi, Roma 22-23 marzo 1988*. Un cenno all'iniziativa, alla successiva discussione della *Petizione* in Parlamento, nel febbraio 1907, e ai lavori della «Commissione ministeriale sul voto femminile amministrativo» in A. ROSSI-DORIA, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*, Firenze 1996, pp. 82-83.

Nel frattempo, alcune Commissioni elettorali provinciali avevano accolto i ricorsi di donne che possedevano i requisiti previsti dalla legge elettorale politica – che, a differenza di quella comunale e provinciale, non conteneva alcuna disposizione negativa, tassativa in proposito – iscrivendole nelle liste²³³. In sede di appello, la magistratura cancellò però le iscrizioni; solo la Corte d'Appello di Ancona, con sentenza deliberata in camera di consiglio il 25 luglio 1906, respinse il ricorso proposto dal Procuratore del Re riconoscendo il diritto di voto alle donne²³⁴.

La sentenza, veramente innovativa – importante «per la sua natura e per il grado di quella giurisdizione e per l'altissimo valore del suo estensore», Lodovico Mortara²³⁵ – stabiliva che la questione doveva essere «esaminata e decisa con la scorta di criteri puramente giuridici ed esegetici, senza divagare a discussioni teoriche pertinenti alla scienza e all'ufficio del legislatore». Su quella base, per il disposto dell'art. 24 dello Statuto – che ammetteva «tutti i

233) Le prime decisioni furono quelle delle Commissioni provinciali di Caltanissetta, Imola, Palermo, Venezia, Cagliari, Ancona, Firenze, Brescia, Napoli, Torino: cfr. I. BRUNELLI, *Il suffragio politico femminile ne' suoi criteri giuridici*, Torino 1910, pp. 191-192.

234) Si veda il testo della sentenza di Ancona in «La Corte di Ancona. Raccolta di giurisprudenza di tutte le autorità giudiziarie e amministrative», IV (1906), pp. 326-334. La motivazione venne riportata per intero da BRUNELLI, *Il suffragio politico femminile cit.*, pp. 221-230. Cfr. inoltre, su questa storica sentenza stesa da Lodovico Mortara: F. DEL POZZO, *Ancona 1906: «Le donne hanno diritto al voto»*, «Storia e problemi contemporanei», II, luglio-dicembre 1989, n. 4, pp. 109-125 anche per l'indicazione della professione (maestre) delle dieci donne che avevano chiesto l'iscrizione nelle liste e la riproduzione del testo della sentenza. Secondo una rilevazione relativa all'anno scolastico 1908-1909, le maestre nelle scuole elementari diurne del settore pubblico erano 42.017 rispetto a 18.216 maestri: cfr. S. SOLDANI, *Nascita della maestra elementare*, in *Fare gli italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea. I. La nascita dello Stato nazionale*, a cura di S. SOLDANI e G. TURI, Bologna 1993, p. 71. Sulle posizioni di Luigi Capogrossi Colognesi, relatore della Commissione Provinciale elettorale di Ancona che aveva esaminato e accolto le domande delle maestre di Senigallia per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche: *Il voto politico alle donne. Quel che dice il Relatore della Commissione*, «Il Giornale d'Italia», 3 agosto 1906. Per le posizioni del primo Presidente della Corte d'Appello di Ancona: *Pro e contro il voto alle donne. Un'intervista al Presidente Mortara*, «La Stampa», 1° agosto 1906.

235) «Il Foro Italiano», 1906, vol. XXXI, col. 1060 per la nota di Vittorio Emanuele Orlando alla sentenza di Ancona. Sul primo Presidente della Corte d'Appello di Ancona, si vedano gli articoli riuniti in *Attualità di Lodovico Mortara*, nei «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1990, n. 19, pp. 85-178. Cfr. inoltre F. CIPRIANI, *Storie di processualisti e di oligarchi: la procedura civile nel Regno d'Italia 1866-1936*, Milano 1991, e la prefazione di A. PIZZORUSSO alla ristampa della sua opera *Lo Stato moderno e la giustizia e altri saggi*, Napoli 1992. Per le sue posizioni in tema di riforma del Senato, si veda la nota 391.

regnicoli» al godimento dei diritti civili e politici – si riconosceva alle donne il diritto di voto. Il diritto elettorale era – secondo il presidente Lodovico Mortara – un diritto politico che spettava a tutti «salvo le eccezioni determinate dalla legge» che dovevano essere «espressamente stabilite» e non desumibili «dal silenzio della legge». Per l'esercizio del diritto elettorale amministrativo, infatti, le donne erano esplicitamente escluse. Ma nella legge elettorale politica – nel testo del 1859 e poi in quello del 1882 –, che aveva conservato anche le norme particolari relativamente al censo delle donne maritate o vedove con prole, non era stato accolto «mai il divieto generale esplicito dell'esercizio del diritto elettorale per ragione del sesso», salvo quanto stabilito per il censo. Perciò, secondo Mortara, se vi poteva «essere un dubbio intorno all'intenzione del legislatore, questo [andava] risoluto nel senso della libertà, trattandosi appunto di determinare l'estensione di un diritto politico che qualcuno definì pure diritto naturale, e che sotto questo profilo quasi nessuno contesta appartenere a tutti i soggetti capaci, senza distinzione di sesso»²³⁶.

Queste tesi furono contraddette dalle sentenze delle altre Corti d'Appello. Secondo quella di Firenze del 14 agosto 1906, pronunciata in relazione ad una decisione della Commissione provinciale elettorale di Grosseto, la legislazione italiana aveva riconosciuto l'equiparazione fra uomo e donna per ciò che concerneva il godimento dei diritti *civili* – salvo pochissime eccezioni – ma non per l'esercizio dei diritti *politici*. La concessione alle donne di pubbliche funzioni – sottolineavano i giudici fiorentini – era stata fatta sempre con leggi speciali, come quelle che le avevano abilitate al pubblico insegnamento, o che l'avevano ammesse – nel 1893 – agli impieghi telegrafici e – con la legge del 15 giugno 1893 – nelle liste dalle quali sarebbero stati eletti i *probi-viri* per la conciliazione dei conflitti sul lavoro. Altrimenti, diversa sarebbe stata l'intenzione del legislatore: «è facile il persuadersene, si notava, per poco che si porti la nostra attenzione su le leggi organiche del nostro ordinamento politico, sociale, come p.es. lo Statuto, la legge su l'ordinamento giudiziario, quella sul Consiglio di Stato, l'altra sui giurati, e via discorrendo, nelle quali invano si cercherebbe una di-

236) Il riferimento era all'art. 26 della legge comunale e provinciale 20 marzo 1865 e alle «Modificazioni alla legge comunale e provinciale» del 1888 che avevano esplicitamente dichiarato che le donne non erano nè elettori nè eleggibili. Sulle limitazioni dell'universalità del suffragio rispetto al sesso e sullo «stato attuale del suffragio femminile presso le nazioni civili»: CASERTANO, *Il diritto di voto* cit., pp. 301-340.

sposizione che vieti alla donna di sedere sì nell'uno che nell'altro ramo del Parlamento, o di essere chiamata agli uffici di Ministro, di Magistrato, di Consigliere di Stato, di giurato, ecc. senza che, per il disimpegno di tali uffici, sia dalle leggi rispettive, espressamente, richiesta la condizione di mascolinità nel soggetto del diritto...». Ma non godendo dei diritti politici, le donne, secondo l'art. 1 della legge elettorale politica, non potevano essere iscritte nelle liste elettorali, secondo la Corte d'Appello di Firenze che considerava l'elettorato politico di una importanza assai maggiore di quello amministrativo mettendo in «rilievo, in primo luogo, le maggiori garanzie che la legge richiede[va] per il conferimento di esso e, in secondo luogo, il maggiore rigore di forme, che essa impone[va] nel procedimento di votazione». La posizione veniva anche motivata con i riferimenti agli artt. 8 e 12 della legge elettorale politica (T. U. 28 marzo 1895) e con la sottolineatura che mentre il padre poteva *delegare* l'esercizio del proprio diritto, la donna vedova o separata poteva invece *designare* il figlio o il genero a favore dei quali sarebbero state computate le imposte pagate²³⁷.

Inoltre, secondo la Corte d'Appello di Venezia, nella legge comunale e provinciale, l'opportunità di una disposizione esplicita che negasse alle donne il diritto di voto era motivata dal fatto che, «prima della unificazione nazionale, le donne (salvo alcune modalità

237) Secondo la sentenza della Corte d'Appello di Firenze non poteva «ammettersi, come la commissione grossetana ha creduto di introdurre - si legge - la distinzione tra la donna censita e la donna fornita di sufficiente capacità intellettuale, per negare l'elettorato alla prima e concederlo alla seconda, poichè questa distinzione è fuori della legge e conseguentemente illegale ed arbitraria, e per di più contraddice alla economia della legge medesima, che agli affetti in parola, ha equiparato il capitale dell'intelletto con quello della fortuna»: cfr. BRUNELLI, *Il suffragio politico femminile* cit., p. 218. Il testo della sentenza pure su «Il Foro Italiano», 1906, vol. XXI, col. 1185. Sottolineava la differenza fra *delegato* e *designato* anche la sentenza del 19 luglio 1906 della Corte d'Appello di Cagliari: cfr. «Giurisprudenza italiana», III (1907), col. 378; BRUNELLI, *Il suffragio politico femminile* cit., p. 201. Sulla delegazione di censo e, più in generale, sul dibattito relativo all'elettorato politico della donna anche in riferimento alle sentenze delle varie Corti d'Appello e della Corte di Cassazione di Roma: G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano-Torino-Roma 1913, pp. 319-320. Sulle varie fasi del dibattito, sugli indirizzi del legislatore e sulla normativa in tema di lavoro: M. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione sul lavoro delle donne*, Bologna 1979; S. SOLDANI, *Lo Stato e il lavoro delle donne*, «Passato e Presente», n. s., IX, n. 24, settembre-dicembre 1990, pp. 23-71. Per i testi delle leggi: PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, COMMISSIONE NAZIONALE PER LA REALIZZAZIONE DELLA PARITÀ TRA UOMO E DONNA, *Donne e diritto. Due secoli di legislazione 1796-1986*, Roma 1988.

d'esercizio) partecipavano col loro voto, alla vita pubblica amministrativa nella Toscana e nel Lombardo-Veneto; che in parecchi Stati e nella stessa Russia si riconosce[va] alla donna, in misura più o meno estesa, il diritto di suffragio amministrativo; che, fra gli stessi progetti che [avevano] preludito alla riforma del 30 dicembre 1888, più di uno, e tra essi specialmente quello presentato il 25 novembre 1882 dal ministro Depretis, [avevano proposto] di estendere alle donne il suffragio amministrativo». Ben diversa era considerata invece la situazione «nel campo dell'elettorato politico. Quivi nessun precedente, nè italiano, nè straniero, nè recente, nè antico, a favore della donna». Si ricordava anche che Zanardelli, nella sua Relazione, aveva escluso la donna dal voto politico²³⁸.

Lodovico Mortara aveva tuttavia sottolineato la diversa fisionomia del legislatore rispetto al passato, l'aspetto e l'importanza «del tutto nuovi» assunti dal magistrato «come interprete della legge»:

«La vecchia dottrina ermeneutica, parlando della intenzione del legislatore, si riferiva – sosteneva – al concetto dell'antica formola: 'quod principi placuit habet vigorem'; vale a dire dalla volontà di quel potere supremo ed assoluto dal quale era stata concepita ed emanata la legge. La trasformazione degli istituti politici dello Stato libero rende impossibile, ad avviso di molti autorevolissimi giuriconsulti moderni, il continuare in questo ordine di idee.

Il legislatore – dichiarava in un'intervista – non è più il padrone dello Stato, la cui volontà si imponga al consorzio sociale, ma il primo e il

238) Cfr. «Foro Italiano», 1906, I, col. 1206; «Giurisprudenza Italiana», III (1906), col. 378; BRUNELLI, *Il suffragio politico femminile* cit., pp. 193-200. «A decisione conforme, con identità di argomenti, tratti dal diritto costituito», pervennero poco dopo la Corte d'Appello di Brescia (sentenza del 10 ottobre 1906) e la Corte d'Appello di Napoli (sentenza del 5 novembre 1907). Alla Relazione di Zanardelli faceva riferimento anche la sentenza della Corte d'Appello di Firenze per sostenere il concetto, anche richiamandosi ad altri dibattiti tratti dagli «Atti parlamentari», «che per la legge vigente la donna non [aveva], come non [aveva] mai avuto, il diritto all'elettorato politico». Per il testo della sentenza: «Il Foro Italiano», 1906, vol. XXXII, P. I, col. 381; cfr. pure *La Corte d'Appello di Firenze contro il voto politico alle donne*, «Corriere della Sera», 1° agosto 1906. Sulla sentenza di Venezia: *Il voto politico alle donne. Come ragiona una sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, «Il Giornale d'Italia», 2 agosto 1906. Si veda inoltre, sul dibattito giuridico: N. COLAJANNI, *Il femminismo nell'esegesi giuridica*, «Rivista Popolare», XII, 15 agosto 1906, pp. 398-401.

Di particolare interesse è anche il dibattito inaugurato da IL SARACENO [L. LODI], *I buoni giudici. La sentenza per il voto alle donne*, «La Vita», 30 luglio 1906, durato fino alla fine dell'anno, con interventi, fra l'altro, di Maria Montessori, di Febea [Olga Ossani Lodi], dell'on. Roberto Mirabelli e di Teresa Labriola.

più alto degli organi destinati al servizio della vita civile. Non è la Società che chini il capo davanti al supremo imperante di cui le s'impone il volere, ma è un'organizzazione uscita dal seno della Società che presiede allo svolgimento dell'attività sua, in modo parallelo alla evoluzione della vita civile. L'ufficio di magistrato assume, come interprete della legge, un aspetto e un'importanza del tutto nuovi [...]. Il magistrato non si deve proporre solo la ricerca storica del pensiero del legislatore in un tempo più o meno remoto; ma, molto più utilmente, deve domandarsi con quale intenzione l'organo legislativo oggi mantenga in vigore un testo o una formula diversa da quella che i suoi compilatori originari s'erano proposti di darle. Se il magistrato può convincersi che l'intenzione del legislatore d'oggi non sia conforme a quella dei compilatori, egli deve risolvere la indagine sulla intenzione a favore del legislatore di oggi e non già del legislatore passato. Così il diritto moderno viene ad affidare al magistrato una funzione non meno nobile ed alta di quella che, prima della codificazione, gli spettava come creatore del diritto mediante la giurisprudenza.

Oggi però il magistrato non crea il diritto; ne ricava la parola viva e conforme ai bisogni della vita civile dal testo della legge»²³⁹.

Le sue posizioni aprirono un vasto dibattito. Orlando, intervenendo, sottolineò che la sentenza di Ancona era basata sull'equiparazione fra i diritti di libertà e i diritti politici; invece, sosteneva, «i diritti di libertà appartengono ad una categoria affatto diversa da quegli altri, che tendono ad assicurare al cittadino una partecipazione effettiva al governo dello Stato»:

«Ed invero, quei diritti, derivano dalla personalità umana ed affermano il rispetto ad essa dovuto, nel senso stretto di quest'espressione. Il loro riconoscimento non dipende dalle *forme di governo*, ma dagli *stadii di civiltà*»²⁴⁰.

Nelle condizioni della legislazione del tempo, le donne, quindi, non potevano essere ammesse al diritto elettorale. Anche secondo Raffaele Garofalo non si dovevano fare «inutili sforzi per ricercare nella legge ciò che assolutamente in essa non poteva trovarsi,

239) Cfr. E. DE FRANCESCO, *Il voto politico alle donne. Intervista col presidente della Corte d'Appello di Ancona, personalmente contrario, giuridicamente favorevole*, «Il Giornale d'Italia», 1° agosto 1906. Su questi dibattiti e, in particolare, sulle sentenze della magistratura: R. ROMANELLI, *Circa l'ammissibilità delle donne al suffragio politico nell'Italia liberale. Le sentenze pronunciate dalla magistratura nel 1905-1907*, in *Laboratorio di Storia. Studi in onore di Claudio Pavone*, a cura di P. PEZZINO e G. RANZATO, Milano 1994, pp. 127-144.

240) Cfr. la nota di V. E. Orlando in «Il Foro Italiano», 1906, vol. XXXI, P. I, col. 1060.

per le condizioni del tempo e per le opinioni (del resto chiaramente manifestate) degli autori della legge medesima»²⁴¹.

«Le intenzioni del legislatore [...] sono chiare e precise», ribadì anche Gaetano Mosca che richiamava, per criticare la sentenza, la identificazione «dimostrata fallace fra diritti individuali e diritti politici»²⁴². La sua opposizione al suffragio femminile era motivata inoltre dalla convinzione che con l'allargamento del corpo elettorale la sua «capacità media sarebbe [stata] da questa aggiunta sensibilmente abbassata» mentre era «debole il senso dell'interesse collettivo e molto vivace invece quello degli interessi particolari, di classe, di luogo o puramente e semplicemente individuali»²⁴³.

Un parere favorevole alla sentenza di Ancona fu espresso invece da Manfredi Siotto Pintor che, pur riconoscendo la validità della «distinzione tecnica» fra i diritti richiamata da Orlando, trovava fondato il richiamo allo Statuto e il riconoscimento del diritto elettorale politico alle donne sulla base del diritto positivo.

«Il richiamo allo Statuto – scriveva in una nota – serve soltanto a determinare chi abbia il godimento dei diritti politici (fra i quali è compreso, proprio in modo specifico secondo la moderna dottrina, l'elettorato). E lo Statuto risponde che tale godimento spetta a tutti i regnicoli (fra i quali esso comprende incontrovertibilmente anche le donne), salvo le eccezioni determinate dalle leggi»²⁴⁴.

241) Cfr. *Il presidente Garofalo e il prof. Stoppato a proposito del voto politico alle donne*, «Il Giornale d'Italia», 10 agosto 1906. Anche Alessandro Stoppato, allora professore di diritto penale all'Università di Bologna, contrario al voto alle donne, sottolineava che «il nostro legislatore non si era mai sognato di consentire [loro] il suffragio politico».

242) G. MOSCA, *Contro una sentenza*, «Corriere della Sera», 26 agosto 1906. Nell'articolo riprese alcuni argomenti e alcune riflessioni trattate precedentemente, il 27 febbraio, sul quotidiano milanese, dopo la notizia della iscrizione di donne nelle liste elettorali politiche, deliberate da alcune Commissioni provinciali elettorali: ID., *Le iscrizioni delle donne nelle liste elettorali politiche*.

243) G. MOSCA, *Il suffragio femminile in Italia*, «Corriere della Sera», 18 marzo 1907. «Se qualche cosa di ripugnante al senso collettivo di equità e di giustizia vi è ancora nei rapporti legali fra uomo e donna – scriveva ancora –, basterà, come è bastata, la coscienza sociale a modificare la legge, anche se le donne continueranno a restare lontano dai comizi ed escluse dai Parlamenti».

244) Cfr. «Il Foro Italiano», 1907, vol. XXXII, P. I, col. 73. Nella nota, Siotto Pintor richiamava anche il problema – sollevato nelle sentenze di alcune Corti d'Appello, per motivare la loro posizione contraria al suffragio politico femminile – degli elettori politici che, secondo la legge, erano anche elettori amministrativi, notando che vi erano però delle eccezioni, anche se di carattere particolare. Esistevano infatti elettori poli-

Diverso orientamento espressero però, nel dicembre 1906, le decisioni della Cassazione di Roma con le quali venne cassata la sentenza di Mortara e confermata quella della Corte d'Appello di Venezia. Perchè le donne venissero ammesse al voto politico era giudicato necessario l'intervento del legislatore: «il giudicare altrimenti – si sosteneva – non è interpretare la legge facendo rientrare nella sua formula nuovi casi e nuove esigenze, che virtualmente e come in germe fossero già in esse contenute ma è usurpare l'opera legislativa, senza che l'innovazione a cui si apre l'adito possa essere giustificata dalla maturità del bisogno, che, trattandosi di riforme di ordine pubblico, soltanto il legislatore è in grado di riconoscere»²⁴⁵.

Questi orientamenti vennero recepiti dalle successive sentenze delle varie Corti d'Appello, da quella stessa di Ancona. «Dopo tanta e autorevole giurisprudenza», si ritenne «non conveniente discutere il significato» degli articoli dello Statuto: in tema di diritti politici – «diritti collettivi nei quali il diritto individuale si compenetra, svolgendosi, e si assorbe nel diritto della collettività» – era considerata «suprema necessità giuridica [...] la uniforme interpretazione delle leggi regolanti il loro esercizio» per scongiurare «la inconvenienza enorme del possibile riconoscimento di un regime politico diverso nelle varie parti dello Stato medesimo». Una posizione motivata anche dalla considerazione dell'istituto della Corte di Cassazione come «garanzia di uniformità nella interpretazione della legge» e della sua dottrina «come esatta significazione della volontà del legislatore»²⁴⁶.

tici che, pur avendo diritto ad essere compresi nel novero di quelli amministrativi, potevano «essere esclusi dall'esercizio del diritto elettorale amministrativo, se condannati all'eccitamento all'odio fra le varie classi sociali»: cfr. pure *ibid.*, P. I, col. 911 e *Id.*, *La donna e l'elettorato politico secondo la vigente legislazione italiana*, Città di Castello 1907; *Ancora sul diritto della donna all'elettorato politico secondo la vigente legislazione italiana*, Città di Castello 1907; *Il punto di vista politico-sociologico nella questione del femminismo*, Roma 1908.

245) Cfr. «Il Foro Italiano», 1907, vol. XXXII, P. I, col. 73, per i testi delle due sentenze del 12 e del 15 dicembre 1906. Per una critica all'interpretazione della legge «attraverso l'evoluzione dei tempi»: A. MARGHERI, *Il diritto di voto alle donne*, «Rivista d'Italia», IX (1906), fasc. VIII, p. 176. Il quotidiano del partito socialista commentava invece: «La Cassazione [...] ha soltanto provveduto a chiudere una breccia aperta nella Bastiglia della conservazione sociale»: cfr. *Eterno femminino elettorale*, «Avanti!», 16 dicembre 1906.

246) «Il Foro Italiano», 1907, vol. XXXII, P. I, col. 896, per la sentenza della Corte d'Appello di Ancona del 6 luglio 1907. La Corte di Cassazione di Roma confermò poi il 20 luglio 1907 le sue sentenze del dicembre precedente: *ibid.*, P. I, col. 609.

L'esaurirsi del dibattito sul piano giuridico coincise con la ripresa di quello politico in Parlamento sulla petizione con la quale era stato chiesto che il diritto al voto politico e amministrativo fosse esteso alle donne iscritte che facevano parte di alcune categorie²⁴⁷. Su questo tema, Luzzatti ricordò la titolarità del diritto di voto amministrativo delle donne prima dell'unificazione, in Toscana, in Veneto e nella Lombardia; i nuovi problemi – legati anche alla vita familiare – posti dalle trasformazioni della vita sociale, per sostenere la concessione del voto amministrativo e la necessità di studiare e di indagare, nel frattempo, la questione dell'elettorato politico²⁴⁸. Su queste posizioni concordarono anche Marghieri²⁴⁹, Lacava – che nel 1882 era stato relatore sul disegno di legge relativo alle «Modificazioni alla legge comunale e provinciale» – e Lucifero²⁵⁰. Giolitti riconobbe che era innanzi tutto necessario modificare «quelle parti della legislazione civile, che non [davano] alla donna i diritti che essa [doveva] avere», e occuparsi del voto amministrativo che sarebbe servito «di esperimento e di guida al legislatore»²⁵¹.

Un decreto ministeriale istituì poi una Commissione con il compito di valutare l'estensione del voto amministrativo alle donne e, in caso affermativo, a quali categorie dovesse essere accor-

247) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXII, I sessione, *Discussioni*, tornata del 25 febbraio 1907, pp. 12298-12301 e pp. 12301-12305 rispettivamente per gli interventi del relatore della Giunta delle petizioni, on. Cuzzi, e dell'on. Mirabelli – che discutendo le tesi di Orlando richiamò la posizione di Duguit a favore del suffragio femminile –. Si veda il testo della petizione in I. DE BONIS DE NOBILI, *Per il voto alle donne*, Roma 1909, pp. 101-114. Ne riporta i passi più importanti BRUNELLI, *Il suffragio politico femminile* cit., pp. 294-300.

248) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXII, I sessione, *Discussioni*, tornata del 25 febbraio 1907, pp. 12305-12310.

249) *Ibid.*, pp. 12310-12313. Cfr. pure MARGHIERI, *Il diritto di voto alle donne* cit., pp. 173-196, anche per l'elenco delle categorie di donne alle quali consentiva fosse esteso il diritto di voto amministrativo e per l'indicazione delle condizioni alle quali era favorevole al voto politico.

250) *Ibid.*, pp. 12313-12315.

251) *Ibid.*, pp. 12320-12321. «Ma se oggi noi volessimo fare un salto – dichiarò –, come suggerivano gli onorevoli Pavia e Mirabelli, e dare senz'altro il voto politico alle donne, credo che nessuno potrebbe rendersi ragione delle conseguenze alle quali andremmo incontro [...]. Io non intendo, e la Camera ne comprende le ragioni, assumere oggi impegni precisi in una materia tanto delicata», quella dell'elettorato politico femminile. La Camera approvò la prima parte della proposta Lucifero decidendo di inviare la petizione non agli Uffici ma al Ministero dell'Interno (*ibid.*, p. 12321).

dato²⁵². «Inizialmente incerta sui criteri con cui impostare le indagini», la Commissione, presieduta dal sen. Finali, svolse ampie ricerche sulla diffusione della scolarizzazione femminile nei diversi gradi e sulle diverse, complessive condizioni giuridiche e finanziarie delle donne, cercando di «individuare e delimitare gruppi professionali e patrimoniali da prendere in considerazione dal punto di vista elettorale»²⁵³. Non unanime nel riconoscimento del diritto alla rappresentanza, divisa da ragioni di opportunità politica nella valutazione degli esiti del suffragio femminile a livello amministrativo – secondo gli orientamenti emersi nel dibattito parlamentare –, la Commissione si sciolse mentre iniziava in Parlamento il dibattito che si concluderà con l'introduzione del suffragio quasi universale maschile²⁵⁴.

- 252) La Commissione venne composta da senatori e da deputati. Oltre al presidente sen. Finali, ne facevano parte Bodio, Villari e i deputati Bertolini, Boselli, Colajanni, Finocchiaro, Lucchini, Nitti, Rossi. Ne erano componenti pure il direttore della Statistica, De' Negri, il reggente la Direzione Generale dell'Istruzione primaria del Ministero della Pubblica Istruzione, Giriodi, e il Direttore Capo di Divisione del ministero dell'Interno, De Johannis. Giriodi e De Johannis vennero poi sostituiti, il 22 gennaio 1908, da Corradini e Zoccoletti; Bertolini con Romanin-Jacur il 12 novembre.
- 253) BIGARAN, *Progetti e dibattiti parlamentari sul voto femminile* cit., p. 73. Di notevole interesse sono i dati raccolti nei *Prospetti statistici* (Ministero dell'Interno, per la questione del suffragio amministrativo femminile), Roma 1908. Si veda inoltre MINISTERO DELL'INTERNO, *Sulla questione del suffragio femminile amministrativo. Precedenti parlamentari*, Roma 1908; ID., *Sulla questione del suffragio femminile amministrativo. Legislazione degli ex Stati italiani*, Roma 1908; ID., *Sulla questione del suffragio femminile amministrativo. Appunti di legislazione*, Roma 1910.
- Sulla presenza delle donne nei partiti e nei movimenti politici: M. TESORO, *Presenza delle donne nei partiti politici (1890-1914)*, «Storia e problemi contemporanei», II (1989), n. 4, pp. 53-86.
- 254) Cfr. H. ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana 1909-1913*, Roma 1979, T. II, pp. 749-788 e *ibid.*, T. III, pp. 459 ss. Durante il ministero Luzzatti, il sen. Bodio invitava il Presidente del Consiglio a sollecitare le conclusioni della Commissione presieduta dal sen. Finali. «Le statistiche – gli scriveva da Chianciano il 27 luglio 1910 – saranno la cornice del quadro, ma non possono essere motivi decisivi per una tale questione. Converrà in ottobre o novembre tenere un'adunanza plenaria, nella quale ciascuno dei componenti esprimerà il proprio avviso, brevemente motivato. Si tratterà di formulare il parere se, nelle circostanze presenti, sia cosa opportuna dare il voto amministrativo alle donne. Ognuno dirà la sua opinione, e i voti potranno avere un valore morale, saranno piuttosto pesati che contati» (ALV, b. 217, fasc. *Presidenza del Consiglio 1910-1911*).

3.3 *La proposta di una «leva elettorale»*

Sul tema più generale del suffragio universale era stato invece Filippo Turati a riproporre, ancora nel 1908, la discussione, senza pronunciarsi tuttavia «nè pro nè contro», cercando di superare con l'individuazione di una «leva elettorale» il criterio con il quale si era fino ad allora verificato la «capacità elettorale» e il «principio» del suffragio universale.

«Nella realtà – osservava – per il modo con cui è oggi congegnata l'iscrizione nelle liste elettorali, il numero degli elettori è di gran lunga inferiore al numero di coloro che sanno leggere e scrivere [...]. I due milioni e mezzo, o poco più, di elettori attuali sono, a un di presso, la metà degli 'alfabeti' italiani.

Far coincidere le due cifre, accostare, almeno per quanto è possibile, la prima alla seconda, significherebbe un allargamento modesto del diritto di voto, esteso nelle zone più prossime, per capacità, alla massa elettorale attuale. Sarebbe una trasfusione di sangue nuovo nel corpo elettorale – ma eseguita con misura e prudenza [...]. *Gli esclusi, in altri termini, sarebbero i veri analfabeti*, ed essi soltanto, e non già coloro che, o per mancanza di registri scolastici, per intrighi di camorre comunali e provinciali, o, sia pure, per inerzia iniziale, non riuscirono a far prevalere il loro diritto potenziale. La base del *diritto* rimarrebbe sostanzialmente la stessa; si capovolgerebbe la *procedura*[...]. Ogni italiano maschio a 21 anni entrerebbe nel censimento elettorale e si presumerebbe elettore fino a prova contraria. D'ufficio si richiamerebbero i suoi titoli, e si chiamerebbe, occorrendo, a un esame. Si farebbe insomma, come per la leva militare, senza esenzioni prefisse. Gli iscritti potrebbero poi venire esclusi definitivamente [...] oppure temporaneamente»²⁵⁵.

La proposta turatiana, per certi aspetti simile al progetto di legge poi presentato da Ettore Ciccotti – caratterizzato dalla indicazione di una *lista degli iscritti*, dei soli aventi diritto al voto ai quali avrebbero dovuto essere agevolati i modi della iscrizione²⁵⁶ –, non

255) F. TURATI, *La leva elettorale. Da questo al futuro primo maggio*, «Critica Sociale», XVIII, n. 9, 1° maggio 1908, pp. 130-131, e pure «Avanti!», 1° maggio 1908. Aveva ribadito invece la necessità di introdurre il suffragio universale G. E. MODIGLIANI, *Niente specifico! La cura ricostituente contro gli «eccidii»*, «Avanti!», 23 aprile 1908.

256) LA CRITICA SOCIALE, *La leva elettorale*, «Critica Sociale», XIX, n. 23, 1° dicembre 1909, p. 356. Si veda il testo del progetto di legge presentato dall'on. Ciccotti, letto nella tornata del 1° aprile 1909, in *Appendice*, pp. 313-315. La Commissione della Camera, nella seduta del 2 dicembre 1909 – presenti il presidente on. Cimorelli e i deputati Turati, Treves, Ciccotti, Camera e Pasqualino Vassallo – accolse all'unanimità

costituì un riferimento unitario per i riformisti, divisi anche sulla scelta e sull'esperienza dei «blocchi» con i radicali e i repubblicani²⁵⁷.

Merloni, d'altra parte, prospettava una diversa concezione della «coscienza politica», proponeva come condizione dell'elettorato, «indipendentemente dal saper leggere e scrivere, l'essere iscritti in qualche partito politico o in qualche organizzazione economica» e confermava la necessità di una gradualità nella riforma:

«Per ora – scriveva – l'agitazione per l'allargamento del suffragio dovrebbe tendere a tradurre nella realtà legislativa due postulati principali: l'uno propugnante il diritto di voto per tutti coloro che sappiano leggere e scrivere, e l'istituzione all'uopo di Commissioni elettorali speciali di esame sia dei candidati che dei titoli eventualmente presentati, nelle quali siano rappresentate le varie organizzazioni politiche ed economiche [...]; l'altro, che condizione dell'elettorato sia pure, indipendentemente dal saper leggere e scrivere, l'essere iscritti in qualche partito politico o in qualche organizzazione economica (Leghe di resistenza, Cooperative, Società di mutuo soccorso). Con che i progressi del suffragio universale procederebbero di pari passo con quelli dell'organizzazione economica e politica»²⁵⁸.

In generale, del suffragio universale non tutti erano «fautori per le medesime ragioni e in base agli stessi fondamenti dottrinali e pratici». Eppure, secondo Anna Kuliscioff, non ci sarebbero state prospettive di «grandi riforme» senza «la riforma alla radice stessa dell'organo rappresentativo, chiedendo e conquistando queste quattro rivendicazioni, fra di loro solidali e connesse: suffragio uni-

«i principi informatori del disegno di legge ma non inte[se] con ciò di pregiudicare la questione del suffragio universale». Il 9 marzo 1910 chiese poi, sul tema, un incontro con l'on. Giolitti: cfr. ASCD, DPLIC, C. 882.

Successivamente Ciccotti sottolineava il nesso fra la sua proposta e l'applicazione della legge sull'istruzione obbligatoria: «La sincera e completa applicazione della legge elettorale italiana, condurrebbe quasi automaticamente al suffragio universale di maschi adulti; e, se congiunta alla correttezza di metodi elettorali e parlamentari, darebbe al sistema rappresentativo tutta l'elasticità, di cui può essere capace, compatibilmente all'antagonismo di classi»: cfr. E. CICCOTTI, *L'attuale momento politico*, «Liberissima», I, fasc. 1, 10 febbraio 1910, p. 7.

257) LA CRITICA SOCIALE, *In vista del Congresso*, «Critica Sociale», XVIII, 16 luglio 1908, pp. 225-226; G. MERLONI, *Suffragio elettorale e 'coscienza politica'*, «Critica Sociale», XVIII, n. 17, 1° settembre 1908, pp. 261-263; A. STORCHI, *Intorno al suffragio universale*, ivi, n. 18, 16 settembre 1908, pp. 278-279.

258) MERLONI, *Suffragio elettorale e 'coscienza politica'* cit., p. 261.

versale, scrutinio di lista provinciale e regionale, rappresentanza proporzionale, indennità ai deputati»²⁵⁹.

259) Cfr. A. KULISCIOFF, *Verso nuovi lidi*, «Critica Sociale», XVIII, n. 16, 16 agosto 1908, pp. 241-244, la quale sottolineava pure che «il pericolo clericale non era che un *alibi* all'inerzia, perchè se le forze clericali esistono, è bene che emergano alla luce del sole, si costituiscano in partito parlamentare [...]. Si aggiunga che nel Mezzodi un vero clericalismo politico sembra non esista».

L'indennità parlamentare aveva costituito, anche negli anni precedenti, una richiesta programmatica dei partiti dell'Estrema Sinistra. Dopo le affermazioni della Relazione Zanardelli al disegno di legge di Depretis (Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIV, I sessione, *Stampati* N. 38A, vol. I, p. 200) era sembrato che sarebbe stata introdotta nella legislazione elettorale. Non fu invece così fino alla legge 30 giugno 1912, n. 665. C'era un nesso fra la questione dell'allargamento della partecipazione politica e il problema dei rapporti con il movimento operaio. «Non è affatto da escludere, anzi, che specialmente quest'ultimo nesso contribuisca a spiegare le cause del mancato adeguamento alla prevalente prassi in Europa e in paesi anglo-sassoni d'oltre mare, a spiegare la lunga stasi in materia d'indennità» (cfr. ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'età giolittiana*, II cit., p. 671). Non erano mancate tuttavia richieste dell'indennità anche nella stampa liberale di provincia (cfr., ad esempio, G. DAMIN, *Indennità parlamentare*, «Sentinella delle Alpi», 21 novembre 1905). Per alcune riserve si veda, ad esempio, *L'indennità ai deputati*, «La Perseveranza», 2 febbraio 1907.

Fino al 1909 la proposta dell'indennità era stata più volte avanzata, ma senza esito, dall'on. Mazza il 15 aprile 1902 (con la presentazione alla Camera di un progetto di legge che venne poi letto il 22 aprile 1902) e dall'on. Chimienti, esponente del gruppo sonniniiano, l'11 e il 21 febbraio 1905 (cfr. il suo saggio *L'indennità parlamentare*, «Rassegna contemporanea», marzo 1908, pp. 128 ss.) e quando venne svolto alla Camera il progetto di legge da F. TURATI, *Bisogna decidersi! Il disegno di legge per l'indennità ai deputati*, «Critica Sociale», XVII, n. 7, 1° aprile 1907, pp. 97-98. Sulla rivista socialista, all'inizio dell'anno: A. ZERBOGLIO e LA CRITICA SOCIALE, *L'azione parlamentare socialista: l'indennità ai deputati*, «Critica Sociale», XVII, n. 2, 16 gennaio 1907, pp. 17-20. Per le modifiche e aggiunte fatte da Sonnino alla proposta Chimienti, caratterizzate dal mutamento dell'assegno fisso in gettone di presenza: P. CHIMIENTI, *Saggi. Diritto costituzionale e politica*, vol. II, Napoli 1915, p. 462.

Specialmente per i gruppi dell'Estrema, la rivendicazione era stata abbinata a quella della universalità del suffragio: «L'indennità dev'essere coeva al suffragio universale», aveva sostenuto il repubblicano Mirabelli (cfr. R. MIRABELLI, *Come si deve votare?*, «La Vita», 19 agosto 1908). Dopo le elezioni politiche del 7 e 14 marzo 1909, le nuove iniziative dell'Estrema Sinistra e degli on. Gallini e Chimienti avevano trovato l'appoggio, negli Uffici, nel giugno 1909, anche della «Sinistra democratica» e di una parte dei giolittiani. Oltre alle riserve di De Viti di Marco, contrari – oltre Romolo Muri – rimanevano una parte della «maggioranza» giolittiana, i cattolici deputati e l'Opposizione costituzionale (cfr. ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'età giolittiana* cit., T. I, pp. 517-518; *ibid.*, II cit., p. 672; *ibid.*, III cit., pp. 131-158, per i Verbali degli Uffici e della Commissione, relativi alle proposte di legge n. 121, 122 e 140). Una sintesi dei diversi progetti di legge che, nel corso delle varie legislature, avevano proposto di introdurre l'indennità in Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, *Stampati* N. 121-A, 122-A e 140-A; *ibid.*, N. 907, pp. 67 ss.).

A favore di una iniziativa ufficiale del partito per il suffragio universale si esprimeva anche Merloni che, pur non rinunciando alle sue idee, apprezzava «tutta l'importanza politica» delle proposte salveminiane per l'«abbinamento della questione del suffragio col-la questione meridionale»²⁶⁰. Fu, poi, Salvemini stesso a richiamare la necessità dell'introduzione del suffragio universale al Congresso di Firenze che giudicò, sul tema, «diffidente se non addirittura ostile, per malintese preoccupazioni politiche»²⁶¹. Il suffragio universale sarebbe stato «il primo necessario passo alla soluzione del problema economico e sociale dell'Italia meridionale»; avrebbe consentito di spezzare, con il rinnovamento delle maggioranze parlamentari, «la coalizione permanente fra i rappresentanti della borghesia settentrionale e centrale e i rappresentanti della classe latifondista e delle camorre piccolo-borghesi meridionali»²⁶². Il suf-

260) Si veda la lettera di Merloni a Salvemini, del 10 settembre 1908 in ISRT, *Archivio Gaetano Salvemini*, b. *Corrispondenza fino al 1925*, fasc. *Merloni Giovanni*. «Ho parlato coi membri della Direzione del Partito presenti in Roma di iniziare qui in Roma e per mezzo tuo la propaganda in favore del suffragio universale, inteso come leva della rigenerazione politica e sociale del Mezzogiorno. E li ho trovati consenzienti appieno. Nell'adunanza del 16 ottobre - scriveva - la Direzione approverà senza dubbio la proposta che essi faranno che la direzione stessa si faccia iniziatrice di una tua conferenza, la quale dovrebbe dare il *là* all'agitazione. Forse perciò sarebbe bene che fosse stenografata e pubblicata poi in opuscolo. Su questo mi dirai che pensi. Io rimango ancora dell'ordine di idee che esposi alla "Critica" [...]».

261) G. SALVEMINI, *Suffragio universale, questione meridionale e riformismo I*, «Critica Sociale», XVIII, n. 20, 16 ottobre 1908, pp. 314-318 (per il testo del discorso al Congresso di Firenze del PSI).

262) G. SALVEMINI, *Suffragio universale, questione meridionale e riformismo II*, «Critica Sociale», XVIII, n. 21, 1° novembre 1908, pp. 330-335 (cit. dalle pp. 330 e 331). Si vedano i due articoli dedicati al suffragio universale e alla questione meridionale in ID., *Movimento socialista e questione meridionale* cit., pp. 331-352. Sul possibile ruolo della Massoneria nell'agitazione a favore del suffragio universale e sul rapporto fra suffragio universale e riforma tributaria scriveva Cammareri Scurti a Salvemini, da Trapani, il 27 dicembre 1908: «Nè io nè Montalto abbiamo ricevuto la circolare di cui mi parli. Io non sono massone, e lo stesso mi asserisce Montalto. Perciò nel Comitato di agitazione pro suffragio universale saremo i non massoni restati in maggioranza. Io non credo che si debba fuggire avanti i massoni chiunque essi siano, perchè altrimenti si dovrebbe uscire dal Partito e non si dovrebbe scrivere sull'"Avanti!" dove all'insaputa di tutti possono penetrare i massoni. Con queste eccessive paure non potremmo avere dei compagni che occultano le loro qualità di massone; e la nostra paura potrebbe essere suscitata dalla Massoneria stessa per evitare a sè l'influenza dei nostri contatti. Riguardo all'agitazione pro suffragio universale io mi associo completamente a quanto tu proponi. Da parte mia procurerò di cogliere tutte le occasioni favorevoli per rivolgerle alla conquista del suffragio universale. Io dissento da te nel ricordo che proponi riguardo al dazio sul grano; questo è nocivo al nord, solo perchè rin-

fragio agli analfabeti avrebbe rappresentato, inoltre, «*in Italia* una delle condizioni indispensabili alla scomparsa dell'analfabetismo»: in generale, avrebbe aperto «il campo alla concorrenza di tutti gli interessi e di tutti i partiti»²⁶³. L'ordine del giorno approvato all'unanimità dal Congresso fece obbligo alla Direzione del partito di iniziare «una agitazione permanente per la conquista del suffragio universale» sia maschile che femminile, «coordinando sistematicamente ogni altra speciale agitazione con quella continua e pregiudiziale» per un generale riconoscimento del diritto di voto, ma nel «Programma minimo d'immediata attuazione politica» compreso nella mozione di maggioranza non venne fatto alcun riferimento al suffragio universale²⁶⁴. Fino alla primavera del 1911, secondo Salvemini, «la quasi totalità dei socialisti settentrionali fu indifferente, o addirittura ostile», al suffragio universale²⁶⁵.

Ostilità e riserve permanevano in tutti i gruppi; continuavano ad essere considerati attuali i problemi sottolineati nel 1906 da Giorgio Arcoleo:

«Rispetto al suffragio, non si osserva che al di qua e al di là dell'alfabeto, il senso della libertà è diverso [...]. Il suffragio universale potè anche consolidare l'assolutismo di Napoleone III e la dittatura di Bismarck:

carisce il costo della vita; ma è assai più nocivo al sud specialmente alla Sicilia e alla Puglia perchè, oltre a quel rincaramento, premiando l'assenteismo latifondista e lo spirito di speculazione individuale, impedisce di rimuovere il disordine produttivo dell'insufficiente grano e dell'eccessivo vino. Ma di ciò io mi propongo di trattare degnamente: il problema agricolo meridionale fecondo di perpetue crisi è stato coperto dai più bugiardi convenzionalismi che bisogna prima distruggere» (cfr. ISRT, *Archivio Gaetano Salvemini*, b. *Corrispondenza fino al 1925*, fasc. *Cammareri Scurti Sebastiano*).

263) G. SALVEMINI, *Le obiezioni al suffragio universale*, «Critica Sociale», XVIII, nn. 22-23, 16 novembre - 1° dicembre 1908, pp. 357-362. «In Italia - aggiungeva - se il suffragio universale dovesse riuscire a vantaggio dei clericali, da molto tempo i clericali l'avrebbero chiesto ed i liberali l'avrebbero accordato». La partecipazione della «masa enorme dei contadini», inoltre, avrebbe significato «soprattutto contrapporre alla piccola borghesia, moralmente disfatta e ormai irreparabilmente abietta, una classe sociale su cui ben poca presa [avrebbero avuto] i metodi di corruzione che tenevano asservita al Governo l'altra classe» (cit. da p. 362).

264) Cfr. il testo dell'ordine del giorno sul suffragio universale presentato da Salvemini al Congresso di Firenze del 1908 in L. CORTESI, *Il socialismo italiano tra riforme e rivoluzione. Dibattiti congressuali del PSI (1892-1921)*, Bari 1969, pp. 340-341.

265) Cfr. la Prefazione al volume *Tendenze vecchie e necessità nuove del movimento operaio italiano*, ora in G. SALVEMINI, *Movimento socialista e questione meridionale* cit., p. 595. «Chi facesse oggi lo spoglio dei giornali socialisti reggiani, mantovani, romagnoli, liguri fra il 1905 e il 1911, potrebbe mettere insieme - scriveva - un interessante, e tutt'altro che smilzo, volume di argomenti contro il suffragio elettorale».

rafforzare l'elemento rurale nell'ultima riforma del Belgio: come le grandi masse degli operai girovaghi o della forza armata, potrebbero ristabilire il così detto ordine a Varsavia. Se ancora alla più larga base della piramide dorme la coscienza politica del popolo, è utile svegliarlo nel momento in cui sogna ancora miracoli, pregiudizi, errori?

Il problema della scuola non è preliminare a quello del suffragio? Tra noi manca il voto, perchè manca la scuola; è il cittadino che lo rinunzia, non è lo Stato che glielo nega»²⁶⁶.

4. Collegio uninominale o scrutinio di lista?

Durante la XXI e la XXII legislatura si era sviluppato sulla stampa anche il dibattito sui sistemi elettorali, ma non fu tradotto in qualche significativa iniziativa sul piano parlamentare.

Sul tema *I sistemi di scrutinio ed i partiti politici* era intervenuto, sin dall'inizio del secolo, Errico Presutti indicando anche prospettive di intervento e di riforme²⁶⁷. Nell'indagine sui partiti e sulle clientele, sulla funzione dei partiti negli Stati a governo meramente costituzionale e in quelli a governo parlamentare e presidenziale, sul ritorno dei partiti a basarsi sugli interessi di classe specialmente quando si accentuava «l'evoluzione diretta alla formazione di nuove classi sociali», Presutti aveva sottolineato che i sistemi di scrutinio esercitavano «un'influenza sul modo di essere dei partiti stessi»²⁶⁸ e che il sistema da adottare avrebbe dovuto raggiungere i seguenti scopi:

«1°) agevolare o attenuare la soggezione dell'individuo dal partito a seconda che in un determinato paese occorre[ss]e] o agevolare o attenuare tale soggezione;

2°) rendere il più efficace possibile l'esercizio del controllo collettivo sulla formazione della classe politica in ambedue i suoi stadi: scelta *dei* candidati; scelta *fra* i candidati»²⁶⁹.

266) G. ARCOLEO, *Forme vecchie idee nuove*, Bari 1909, pp. 100-101; il passo è tratto dal testo del discorso «Spostati» pronunciato all'Associazione della Stampa, a Roma, il 23 marzo 1906.

267) E. PRESUTTI, *I sistemi di scrutinio ed i partiti politici*, «Archivio giuridico "Filippo Serafini"», n. s., 1902, vol. IX, pp. 334-373 e pp. 534-598; vol. X, pp. 95-139.

268) E. PRESUTTI, *I sistemi di scrutinio ed i partiti politici*, «Archivio giuridico "Filippo Serafini"», n. s., 1902, vol. X, p. 120.

269) *Ibid.*, p. 122.

Il sistema che indicava per l'Italia era quello delle liste concorrenti. Presutti sosteneva che avrebbe reso possibile, fra l'altro, «l'eliminazione di quella lue, che è la corruzione per denaro» e l'influenza, invece, di «elettori coscienti». Il fatto che quel sistema poteva prevedere il riconoscimento giuridico dei partiti non era considerato «un difetto», ma «un non insensibile vantaggio». Anzi, lo Stato avrebbe potuto, in una prospettiva bipartitica, «sussidiare i due partiti [...] in misura eguale», sopportare anche «altre spese elettorali, per esempio quelle dei locali delle riunioni [...], quelle per la stampa e la distribuzione degli opuscoli ed altri scritti di propaganda e simili purchè esso lo facesse equamente a beneficio di tutti e due i partiti in lotta». La motivazione era individuata nel «carattere giuridico specialmente dell'elettorato»: essendo «se non esclusivamente una pubblica funzione, almeno parzialmente», era «logicamente e giuridicamente possibile che lo Stato sopport[asse] esso le spese necessarie per l'espletamento di tale funzione»²⁷⁰.

L'obiettivo principale di Presutti era tuttavia la definizione di un sistema che consentisse agli elettori che lo volessero «di agire anche all'interno del partito, perchè il controllo collettivo sulla scelta dei candidati, sulla formazione della classe politica non [dovesse] essere esercitato soltanto da un'oligarchia ristrettissima». Se gli elettori lo avessero voluto, avrebbero potuto tutti partecipare alla formazione della lista dei candidati²⁷¹. Si trattava di una proposta basata sulla convinzione che «il controllo più efficace sulla formazione della classe politica» potesse essere fatto soltanto dai partiti.

«Se la mancanza dei partiti – annotava – o la non rispondenza del si-

270) *Ibid.*, pp. 126-127. Praticamente, Presutti proponeva di assegnare un sussidio annuale ai due partiti in competizione consegnandolo l'uno al vice-presidente della Camera elettiva eletto col maggior numero di voti e l'altro al vice-presidente eletto con il minor numero di voti (nel caso, come in quello italiano, che i vice-presidenti venissero eletti, secondo il Regolamento in vigore nella Camera, a voto limitato). Costoro, a loro volta, si sarebbero accordati «con chi di ragione per l'impiego di tali sussidi. Ma anche non volendo ricorrere a tale misura, che potrebbe sembrare troppo radicale, – continuava – potrebbe lo Stato diminuire certe spese, che i partiti od i candidati sono oggi costretti a sopportare: potrebbe per esempio concedere la franchigia postale per l'invio di stampati di propaganda agli elettori, potrebbe imporre che insieme alla revisione annuale delle liste si accertassero anche le abitazioni dei singoli elettori, che le liste si stampassero e si distribuissero gratuitamente» (cit. da p. 128).

271) *Ibid.*, p. 135.

stema elettorale alle reali condizioni del paese, o qualunque altra causa non permettono tutto ciò, molto facilmente, quasi necessariamente, gli eletti finiscono col costituire un'oligarchia»²⁷².

Temi che non vennero ripresi nel dibattito politico quotidiano. La moralizzazione della lotta elettorale, la «differenziazione dei partiti» vennero prospettate solo in relazione all'introduzione dello scrutinio di lista a base provinciale o interprovinciale. Durante l'estate del 1904, mentre Luzzatti invitava Giolitti a dare la priorità alla «politica della conversione», a rinviare cioè la stessa rilevante questione dei servizi pubblici «*finchè la conversione non [era] a posto*», a sistemare nel frattempo le questioni doganali, definendo gli accordi commerciali²⁷³, e a far svolgere le elezioni a «*conversione compiuta*» («la patria se ne gioverebbe», scriveva), fu «La Tribuna» ad aprire un dibattito proponendo la modifica del sistema elettorale, l'introduzione dello scrutinio di lista a larga base, per provincia o interprovinciale, con liste da 15 a 20 deputati – «non di quello nefasto, malamente provato dal 1882 al '90 [...], disuguale, disorganico che conservò tutti i malanni dello scrutinio uninominale» –. La proposta era motivata dall'esigenza di ridurre «la forza elettorale politica» dei deputati basata sulla loro «influenza nelle amministrazioni locali», di risolvere – ridisegnando i collegi – il problema delle modificazioni imposte dal censimento del 1901 e di sollevare «il livello morale e intellettuale della rappresentanza nazionale. Forse, scriveva, potrebbe cominciare un nuovo e più bel-

272) *Ibid.*, p. 138.

273) Cfr. *Dalle carte di Giovanni Giolitti. Quarant'anni di politica italiana, II: Dieci anni al potere 1901-1909*, a cura di G. CAROCCI, Milano 1962, p. 354 (per la lettera del 15 giugno 1904) e *ibid.*, p. 357 (per la lettera del 21 luglio, in cui assicura Giolitti dell'«aiuto» della Francia e della Germania per la realizzazione della conversione della rendita 5% lordo e 4% netto). Sul tema, cfr. il nostro *Luigi Luzzatti e la conversione della rendita del 1906*, in ISTITUTO VENETO DI SCIENZE LETTERE ED ARTI, *Luigi Luzzatti e il suo tempo. Atti del Convegno internazionale di studio, Venezia 7-9 novembre 1991*, raccolti da Pier Luigi Ballini e Paolo Pecorari, Venezia 1994, pp. 297-347. Per il dibattito sulle elezioni, che avrebbero dovuto svolgersi nel 1905, alla fine normale della legislatura, cfr. *Le elezioni generali si farebbero nel luglio 1905*, «Corriere della Sera», 27 luglio 1904. «Le questioni da risolvere all'interno – scriveva il giornale – sono di estrema gravità, come quelle degli accordi commerciali e dell'esercizio ferroviario e l'altra da non potersi affatto trascurare, perchè si fa e si farà sempre più incalzante, delle spese per l'esercito e per l'armata». Lo svolgimento delle elezioni nel 1905 avrebbe dato modo – secondo il quotidiano di Albertini – di risolvere anche il problema aperto dell'art. 46: cfr. *L'art. 46 della legge elettorale politica. Scrutinio di lista?*, *ivi*, 3 agosto 1904.

lo svolgimento dell'istituto parlamentare»²⁷⁴.

«Il Collegio uninominale ha dimostrato di essere il vero, forte centro di cultura di tutte le infezioni che portano alla dissoluzione della vita parlamentare – sottolineava Rastignac –. In fondo, il collegio uninominale nei rispetti della vita collettiva del paese è un nucleo anarchico; e colui che riesce a strappare il mandato, può veramente agire secondo il suo individuale interesse [...]. E con questi centri, con questi nuclei, con queste spurie organizzazioni, che servono di base, è poi un fatto straordinario e amonale che alla Camera non vi siano più partiti, non si possano più formare che governi personali? Gli antichi liberali dicevano che nelle democrazie il parlamentarismo doveva servire a *immatérialiser le despotisme*. In Italia invece serve solo a *localizzarlo*, e a renderlo più ignobile e forse più nocivo»²⁷⁵.

L'analisi non era condivisa dal *leader* dell'Opposizione costituzionale²⁷⁶: secondo il «Giornale d'Italia», il sistema elettorale di «per se stesso» non poteva essere considerato «causa di malessere, e tanto meno – sosteneva – la causa generale specifica del malessere parlamentare e politico, bensì un semplice esponente di condizioni più complicate, larghe e profonde». Nè considerava certo il fatto che il ritorno allo scrutinio di lista avrebbe «giov[ato] a differenziare i partiti»²⁷⁷. Sicuramente, invece, avrebbe comportato «la

274) Cfr. *Verso lo scrutinio di lista*, «La Tribuna», 28 luglio 1904; *Un articolo sintomatico per lo scrutinio di lista*, «Corriere della Sera», 28 luglio 1904.

Durante il dibattito svoltosi nella Commissione della Camera che esaminava il disegno di legge proposto da Giolitti per rivedere le circoscrizioni elettorali sulla base dei dati del censimento del 1901 (cfr. p. 215), gli on. Di Sant'Onofrio, Finocchiaro-Aprile e Bertolini si erano espressi a favore dello scrutinio di lista per provincia: ASCD, DPLIC, C. 787, Verbali della Commissione, seduta del 12 marzo 1904.

275) RASTIGNAC [V. MORELLO], *Scrutinio di lista?*, «La Tribuna», 17 agosto 1904. La proposta, sottolineava il giornale, veniva avanzata significativamente proprio «nel momento in cui nei piccoli *borghi putridi* del collegio uninominale si cominciavano a preparare le baldorie delle prossime elezioni».

276) Cfr. BCSGP, *Carteggio Bergamini*, n. 2655, lettera di Sonnino a Bergamini, da Gio-mein, del 12 agosto 1904. «Bertolini, scriveva Sonnino, spinge perchè sosteniamo, a spada tratta, il collegio uninominale. Io ci propenderei, ma vorrei prima sentire in proposito alcuni degli amici». E ancora, da Antignano, il 19 agosto 1904: «Non vedo nemmeno quale danno possa venire al giornale da un aperto patrocinio, nelle condizioni nostre presenti, del collegio uninominale. Se le condizioni muteranno, potrà mutare d'avviso anche il giornale, come ha fatto più volte la Camera italiana e tante altre Camere, in questa stessa quistione, dove non si tratta di dommi di fede» (ivi, n. 2656).

277) Cfr. *Sullo scrutinio di lista*, «Il Giornale d'Italia», 16 agosto 1904; cfr. BCSGP, *Carteggio Bergamini*, n. 2656 cit.

irregimentazione del corpo elettorale in grandi unità tattiche»²⁷⁸, «l'organizzazione più profonda dei partiti politici» che avrebbe offerto «a quelle clientele e a quegli intrighi un campo più vasto per esercitarsi, una migliore opportunità di riprovevoli compromessi, una maggiore efficacia di pressione e di ricatto».

«La verità è che – sottolineava – un ritorno allo scrutinio di lista porterebbe non un elevamento del livello intellettuale e morale della Camera, non un risanamento della vita locale, ma un aumento della pressione ministeriale nelle elezioni. Infatti, la manipolazione dei grandi comitati elettorali e la designazione, da parte loro, dei candidati sarebbero campo aperto all'azione del Ministero e dei prefetti»²⁷⁹.

La diversità di pareri e di valutazioni rivelava che nella cultura politica di una vasta area di liberali si era indebolito, rispetto al passato, il legame fra costituzionalismo liberale e sistema uninominale a doppio turno, considerato prima «il necessario complemento del sistema rappresentativo e [...] esaltato per la sua natura squisitamente liberale in quanto selettiva delle migliori personalità della nazione»²⁸⁰.

Nel dibattito che si aprì²⁸¹ venne sottolineato comunque che lo

278) UN OSSERVATORE [P. BERTOLINI], *Lo scrutinio di lista, le autonomie locali, le minoranze*, «Il Giornale d'Italia», 23 agosto 1904. Per l'attribuzione degli articoli di fondo, non firmati, del 21 e del 23 agosto, cfr. BCSGP, *Carteggio Bergamini*, n. 2659.

279) Cfr. [P. BERTOLINI] *Lo scrutinio di lista migliorerebbe la rappresentanza nazionale?*, «Il Giornale d'Italia», 21 agosto 1904. Contrario allo scrutinio di lista era anche, in parte con le stesse argomentazioni l'on. Alfredo Codacci Pisanelli. «Dobbiamo proprio trangugiare lo scrutinio di lista? – scriveva a Luzzatti da Tricase il 30 agosto 1904 –. Esso aumenterebbe l'influenza del Governo e non so se questo sia un bene. Esso soffocherebbe gli interessi delle campagne e questo, per un rurale come me, non può essere che un male». «Dello scrutinio di lista – precisava nella lettera del 5 settembre – non mi preoccupavo per la mia persona; ma per le disgraziate campagne che mi eleggono e dalle quali preferisco di essere rieleto. Fani, convalescente a Porto Civitanova, mi scrive che la grave questione va ben discussa, se sarà il caso» (ALV, b. 12, fasc. *Codacci Pisanelli Alfredo*).

280) C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849/1948*, Bari 1974, p. 52. Per le posizioni di Cavour in tema di sistemi elettorali: C. PISCHEDDA, *Elezioni politiche nel Regno di Sardegna (1848-1859)*, I, Torino 1965, pp. 21-23.

281) Si vedano, su «La Tribuna», oltre a quelli citati, gli articoli: *Per lo scrutinio di lista*, 1° agosto 1904 (erano favorevoli, fra gli altri, Guido Baccelli, Abignente, Morelli-Gualtierotti, Mantica, Medici, Scaramella-Manetti, Arturo Luzzatto); *Continua la discussione*, 5 agosto 1904; *La proposta della «Tribuna»*, 10 agosto 1904; *Verso lo scrutinio di lista. Opportunità della riforma*, 19 agosto 1904 (per le dichiarazioni a favore dello scrutinio di lista degli on. Molmenti, Giuliani e di E. Maury); *L'on. Giolitti e lo scrutinio di lista*, 21 agosto 1904 (per le dichiarazioni di Giolitti che dice di aver ricevuto

scrutinio di lista avrebbe «liber[ato] la rappresentanza nazionale da taluni ingiustificabili infeudamenti e i rappresentanti dal vincolo troppo teso del ristretto corpo elettorale»²⁸². Ma, d'altra parte, non si poteva dimenticare – sosteneva Vincenzo Miceli – che il collegio uninominale riusciva «assai meglio a riflettere i vari elementi della società, a rispecchiare più sinceramente la fisionomia delle varie parti della nazione [...]», che sarebbe riuscito «sempre relativamente più omogeneo e più organico»²⁸³.

In ogni caso, secondo il «Corriere della Sera», «lo scrutinio di lista a modo antico» non poteva essere assolutamente accettato senza la garanzia di una rappresentanza delle minoranze²⁸⁴ e non poteva funzionare «discretamente» se non dove i partiti erano «bene organizzati».

«In Italia partiti organizzati non vi sono. Parevano così i partiti estremi, e si sono anche presto sformati. Un'opposizione costituzionale quasi ora non esiste e la maggioranza ministeriale non è che una folla [...]; se di scrutinio di lista si deve parlare non basta caldeggiarlo, come ora si fa,

circa cento lettere di deputati favorevoli alla riforma e di ritenere che i deputati piemontesi sarebbero, in maggioranza, orientati nello stesso senso); *Verso lo scrutinio di lista*, 25 agosto 1904. Cfr. inoltre: *Le elezioni generali si faranno col collegio uninominale; Pareri dei deputati dell'Estrema intorno allo scrutinio di lista*, «Corriere della Sera», 17 e 20 agosto 1904. Si vedano pure i giudizi e le valutazioni raccolte dalla «Rivista giuridica e sociale», solo in parte citati nelle pagine seguenti.

Secondo «La Perseveranza» la riforma non era opportuna: cfr. *Attorno alla legge elettorale*, 2 agosto 1904; *Pel ritorno allo scrutinio di lista*, 15-16 agosto 1904; *Per lo scrutinio di lista*, 30 agosto 1904. «I pericoli – scriveva – è che i difetti del collegio uninominale rimangano in vita, con l'aggravante di una maggiore estensione e quindi più perniciosi. Ma oltre a ciò ci preme rammentare che allargandosi il collegio col diventare plurinominale, aumenterebbe proporzionalmente la ingiustizia che è insita nel sistema della maggioranza assoluta». Nell'eventualità di una riforma proponeva perciò il voto limitato.

282) Cfr. *Giudizi sullo scrutinio di lista*, «Rivista giuridica e sociale», I, n. 9, settembre 1904, pp. 385-392. Oltre al giudizio di Caratti (citato), si vedano quelli di Carlo Morini, Giulio Alessio, C.F. Gabba, Giuseppe Colombo, Tancredi Canonico, Pietro Lacava, Luigi Montemartini.

283) Cfr. *Giudizi sullo scrutinio di lista*, «Rivista giuridica e sociale», I, n. 10, ottobre 1904, p. 439. Miceli era favorevole ad abolire il ballottaggio che riteneva rendesse «quasi inevitabili le coalizioni vergognose, che spesso assicuravano il trionfo delle minoranze» (cit. da p. 442). Sullo stesso numero, le valutazioni di Racioppi («collegio largo, voto singolo, ripartizione proporzionale degli eletti»), dell'on. Pullè (favorevole allo scrutinio di lista) e del sen. Carlo Cantoni, favorevole invece al sistema uninominale, «il meno cattivo». Si veda pure M. SOTTO PINTOR, *Collegio uninominale o scrutinio di lista? Giudizi sullo scrutinio di lista*, ivi, n. 11, novembre 1904, pp. 481-504.

284) Cfr. *Sullo scrutinio di lista. L'atteggiamento del Governo; Inconcludente polemica sullo scrutinio di lista*, «Corriere della Sera», 8 e 13 agosto 1904.

in modo vago, indeterminato, empirico; e che, soprattutto, il Ministero non ne possa e non ne debba abbandonare l'iniziativa, col successo o l'insuccesso, ai deputati»²⁸⁵.

Sul piano politico, poi, l'abbandono del collegio uninominale avrebbe avuto come conseguenza, secondo il radicale Alessio, «la prevalenza della campagna sulla città e l'arresto di quella diffusione tanto benefica delle correnti democratiche della città verso la campagna»²⁸⁶. Anche per evitare questi esiti, Napoleone Colajanni, contrario fra l'altro al «regime della uniformità legislativa», prospettava una proposta di mediazione:

«Si potrebbe fare delle città coi loro sobborghi, qualunque ne fosse l'estensione, scriveva, un collegio plurinominale lasciando i collegi uninominali nel resto della provincia. In questa guisa si otterrebbero parecchi considerevoli vantaggi: si avrebbe la rappresentanza di aggregati omogenei per le tendenze politiche e per gli interessi economici; s'impedirebbe lo schiacciamento della città per mezzo della campagna o quello della campagna per mezzo della città, assai più improbabile. Il beneficio non sarebbe piccolo dal lato della sincerità della rappresentanza; poichè in Italia, come dappertutto, c'è diversità di interessi e di convinzioni tra i centri urbani e i centri rurali e non è onesto e neppure utile lasciare senza rappresentanza legale gli uni o gli altri [...]»²⁸⁷.

In ogni caso, «il modo dell'elezione», ribadiva il quotidiano di Bergamini, non poteva avere «radicale efficacia sul miglioramento della rappresentanza, se non è mutato il modo di praticare i rapporti tra il

285) Cfr. *Sullo scrutinio di lista cit.*

286) Cfr. *Giudizi sullo scrutinio di lista*, «Rivista giuridica e sociale», I, n. 9 cit. «Lo scrutinio di lista – conveniva anche l'on. Antonio Pellegrini – servirebbe ad eliminare qualche sovversivo di più. La formazione dei collegi plurinominali, fatta nell'interesse conservatore, gioverebbe a temperare la città colla campagna e a rinforzare così la prevalenza dell'idea liberale in alcuni grandi centri»: cfr. *Pareri dei deputati dell'Estrema intorno allo scrutinio di lista*, «Corriere della Sera», 20 agosto 1904.

287) LO ZOTICO [N. COLAJANNI], *Verso lo scrutinio di lista*, «Rivista popolare», X, n. 16, 31 agosto 1904, pp. 427-428. «Se poi non fossimo sotto il regime della uniformità legislativa – scriveva – noi non esiteremmo a consigliare lo scrutinio di lista nella Lombardia, nel Piemonte, nell'Emilia e quello uninominale nel resto d'Italia; vorremmo però che fosse mantenuta la rappresentanza della minoranza col primo nella speranza che, coll'aumento della coltura e della educazione politica del nostro paese, fosse possibile vedervi attecchire il sistema di Hare, il solo che assicura la rappresentanza proporzionale ai singoli partiti secondo la loro reale importanza [...]; il solo che elimina i colpi di maggioranza ed assicura la graduale evoluzione degli uomini e delle istituzioni» (p. 428).

Governo, i deputati e gli elettori»²⁸⁸ e, soprattutto, non si poteva «credere che bastasse senz'altro sostituire il collegio plurinomiale al collegio uninominale e lasciare il resto come si trova[va]». Dopo aver modificato uno dei punti essenziali della legge elettorale, non sarebbe stato possibile «evitare di rivederla tutta, [...] intraprendere tutta una grande riforma elettorale», disegnare i nuovi confini delle circoscrizioni²⁸⁹. Un impegno che non era possibile affrontare – come riconosceva anche Giolitti – nell'imminenza di nuove elezioni²⁹⁰: la XXI legislatura, dopo l'VIII fra le più lunghe della vita parlamentare italiana, fu chiusa infatti con decreto del 18 ottobre 1904.

Nella prospettiva della revisione delle circoscrizioni in conseguenza del censimento del 1901, anche «Critica Sociale» aveva proposto una riforma del sistema elettorale rifiutando però quella di uno scrutinio di lista a larga base considerato, «sotto parecchi aspetti, per il partito socialista e per l'educazione politica in genere, più pernicioso» del collegio uninominale. L'introduzione della rappresentanza proporzionale avrebbe invece «resi inutili e le alleanze e le liste di conciliazione»; avrebbe «salvato i partiti medi [...], spesso schiacciati nel conflitto fra i partiti estremi», «agevola[to] pure la formazione di una coscienza politica», diminuito «l'intensità e l'efficacia» delle intimidazioni e delle corruzioni; sarebbe stato «di più un grande atto di giustizia verso le minoranze, un complemento indispensabile al retto funzionamento d'ogni regime rappresentativo»²⁹¹.

La legge belga del 29 dicembre 1899²⁹² – «una delle più inge-

288) Cfr. *La morale elettorale del governo. Da Ruvo a Camerota*, «Il Giornale d'Italia», 1° settembre 1904.

289) Cfr. *Ancora lo scrutinio di lista*, «Il Giornale d'Italia», 1° settembre 1904. Il quotidiano sonnino poneva anche il problema della rappresentanza delle minoranze «che non si risolve più, scriveva, col metodo grossolano ed empirico del voto limitato».

290) Cfr. *Per lo scrutinio di lista. Una discussione utile?*, «Il Giornale d'Italia», 11 agosto 1904; *L'on. Giolitti e lo scrutinio di lista*, «La Tribuna», 21 agosto 1904; *Sullo scrutinio di lista cit.*; *Inconcludente polemica sullo scrutinio di lista cit.*; *Le elezioni generali si faranno col Collegio uninominale*, «Corriere della Sera», 17 agosto 1904.

291) F. NICCOLINI, *Contro lo scrutinio di lista e contro il Collegio uninominale I*, «Critica Sociale», XIV, n. 18-19, 16 ottobre-1° novembre 1904, pp. 279-282; *Id.*, *Contro lo scrutinio di lista e contro il Collegio uninominale II*, *ivi*, n. 23, 1° dicembre 1904, pp. 357-359. Niccolini proponeva, fra l'altro, circoscrizioni elettorali con un milione e mezzo di abitanti, «e quindi di circa 20 deputati».

292) Cfr. la legge belga del 29 dicembre 1899, n. 509 sulla R.P., in *Pasinomie. Collection complète des lois, décrets, arrêtés et règlements généraux que peuvent être invoqués en Belgique*, Quatrième série, Bruxelles 1899, pp. 393-438.

gnose e profonde riforme politiche che la scienza e la pratica costituzionale abbiano escogitato» – poteva fornire, secondo la «Nuova Antologia», «dopo la felice e pratica applicazione [...] un metodo positivo, reale, di più fedele espressione della volontà nazionale e di una più esatta rappresentazione del corpo elettorale», a più livelli.

«La riforma elettorale del Belgio – sottolineava – ha risolto uno dei più ardui e difficili problemi che la scienza costituzionale presentasse: uscire dal collegio uninominale e passare al collegio allargato, senza cadere nelle disuguaglianze, nelle violenze e nelle ingiustizie dello scrutinio di lista. Ma la rappresentanza proporzionale, nel sistema belga, rigorosamente tecnico ed equo, ha senza dubbio davanti a sè un campo di vaste applicazioni pratiche nelle elezioni provinciali e soprattutto in quelle comunali [...]»²⁹³.

La proposta della rappresentanza proporzionale non venne tuttavia ripresa nella piattaforma approvata a maggioranza dal Gruppo parlamentare del PSI (caratterizzata dalla richiesta del suffragio universale e dell'indennità ai deputati), ma solo dopo le elezioni, anche per il loro esito.

«In Italia – annotò Lanini –, noi vediamo che ogni eletto socialista rappresenta 10.958 voti mentre un eletto radicale ne rappresenta 3.738, un repubblicano 2.801 e un monarchico 2.385. La disuguaglianza è manifestissima: ai socialisti occorre essere in numero enormemente maggiore degli altri per poter esercitare efficacemente il loro diritto elettorale»²⁹⁴.

Nelle elezioni politiche del 6 e 13 novembre 1904, infatti, i so-

293) AUSONIUS, *La rappresentanza dei partiti nel Belgio*, «Nuova Antologia», s. IV, vol. CXCX, fasc. 779, 1° giugno 1904, pp. 511-522 (cit. dalle pp. 511, 519 e 521). Nell'articolo si fa riferimento ai seguenti studi: *Elections Législatives. Commentaire des Lois des 28 Juin 1894, 11 Juin 1896 et 29 Décembre 1899*, par le dr. A. DELCROIX, Chef de division au Ministère de l'Intérieur, Bruxelles 1900; J. MOMMAERT, *Le Mécanisme de la Représentation Proportionnelle d'après la Loi du 29 Décembre 1899*, Bruxelles 1900; LIGUE POUR LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE, *Proposition de Loi ayant pour objet l'application pour la Représentation proportionnelle aux élections législatives*, Paris [s.d.].

294) P. LANINI, *Per la rappresentanza proporzionale. I. Ingiustizia del sistema elettorale maggioritario in Italia*, «Critica Sociale», XV, n. 1, 1° gennaio 1905, p. 9; ID., *Per la rappresentanza proporzionale. II. Il sistema belga e il sistema svizzero*, ivi, n. 3, 1° febbraio 1905, pp. 40-43. Gli articoli di Niccolini e di Lanini furono poi raccolti nell'opuscolo *Per la rappresentanza proporzionale*, Milano 1905, nella serie della Biblioteca di propaganda della «Critica Sociale».

Tab. 1. Elezioni del 1904. Eletti con il sistema maggioritario - «Eletti» con il sistema proporzionale.

REGIONI	Numero dei Collegi	Conservatori o democratici ministeriali		Costituzionali di Opposizione		Cattolici		Radicali		Repubblicani		Socialisti	
		Eletti sist. pr.	Eletti sist. pr.	Eletti sist. pr.	Eletti sist. pr.	Eletti sist. pr.	Eletti sist. pr.	Eletti sist. pr.	Eletti sist. pr.	Eletti sist. pr.	Eletti sist. pr.		
Piemonte	56	46	37	6	5	-	-	-	-	-	-	4	14
Liguria	17	17	13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
Lombardia	64	28	23	16	13	3	3	8	7	1	1	8	17
Veneto	50	26	23	12	8	-	-	7	8	2	1	3	10
<i>Italia Settentrionale</i>	187	117	96	34	26	3	3	15	15	3	2	15	45
Emilia	39	14	15	2	1	-	-	6	3	7	4	10	16
Toscana	39	21	19	9	6	-	-	4	3	4	2	1	9
Marche	17	13	11	-	-	-	-	-	-	3	4	1	2
Umbria	10	7	5	1	-	-	-	2	1	-	1	-	3
Lazio	15	10	9	2	-	-	-	1	1	2	2	-	3
<i>Italia Centrale</i>	120	65	59	14	7	-	-	13	8	16	13	12	33
Abruzzi	25	18	17	7	8	-	-	-	-	-	-	-	-
Campania	51	46	41	4	7	-	-	1	2	-	-	-	1
Puglie	28	19	18	4	4	-	-	3	2	2	1	-	3
Basilicata	10	8	7	2	2	-	-	-	-	-	-	-	1
Calabria	23	18	18	4	3	-	-	1	1	-	-	-	1
<i>Italia Meridionale</i>	137	109	101	21	24	-	-	5	5	2	1	-	6
Sicilia	52	38	40	7	6	-	-	2	1	3	2	2	3
Sardegna	12	10	8	-	-	-	-	2	2	-	1	-	1
<i>Italia Insulare</i>	64	48	48	7	6	-	-	4	3	3	3	2	4
REGNO	508	339	304	76	63	3	3	37	31	24	19	29	88

Fonte: SCHIAVI, *Le ultime elezioni politiche italiane* cit., p. 157. La tabella indica la ripartizione dei seggi quale si sarebbe avuta se, invece del sistema maggioritario, si fosse applicato il sistema proporzionale allora in vigore in Belgio, con i collegi raggruppati per provincia.

cialisti pur avendo raddoppiato i loro voti anche per il più alto numero di candidature presentate, passando da 164.964 a 326.016 voti, persero infatti 4 seggi rispetto alle elezioni del 1900 (passarono da 33 a 29 deputati). Avrebbero ottenuto invece 88 eletti secondo i calcoli di Schiavi²⁹⁵.

La scelta della proporzionale non era motivata solo da ragioni di opportunità. Nel sistema prospettato si vedeva anche l'occasione di placare «le agitazioni violente», frutto dell'«aspro contrasto fra il paese legale e il paese reale, fra il Governo e il popolo, fra la maggioranza della Camera e la maggioranza dei cittadini», e di sostituirvi «l'ordinato evolversi della legislazione, nelle istituzioni parlamentari, in cui [fosse] fedelmente riprodotta l'immagine reale del paese». Inoltre, la R.P. «affermando una base essenzialmente politica alla elezione, [avrebbe condotto] a più onesti costumi politici». Se, invece, i partiti non fossero stati «la base della elezione» si sarebbero ricostituiti «a Camera eletta, coll'aggravante che [sarebbe mancato] così su di essi il controllo del paese»²⁹⁶.

Dopo le elezioni, anche il partito radicale riprendeva il tema dello scrutinio di lista, orientandosi però verso il grande collegio interprovinciale – da 16 a 20 deputati e con la rappresentanza delle minoranze, da garantire con la limitazione del voto a tre quarti dei candidati²⁹⁷ – ritenuto in grado di «far sparire il *grande elettore*» e di favorire «il costituirsi di grandi partiti politici». Ma il dibattito non ebbe sviluppi significativi, nè esiti sul piano parlamentare. Lo stesso partito era diviso sul tema.

L'on. Alessio sosteneva che il «largo collegio» avrebbe avuto come conseguenza «per la parte più avanzata d'Italia la soppressione assoluta di ogni rappresentanza delle idee e delle tendenze

295) A. SCHIAVI, *Le ultime elezioni politiche italiane*, «La Riforma sociale», XII (1905), fasc. 2, pp. 127-160 (p. 157 per la Tab. a p. 254). Per il contributo dato da Schiavi agli studi e alle ricerche elettorali: M. RIDOLFI, *I primordi degli studi elettorali in Italia*, in *Alessandro Schiavi. Indagine sociale, culture politiche e tradizione socialista nel primo '900*, a cura di M. RIDOLFI, Forlì 1994, pp. 83-118. Secondo i calcoli di Lanini, gli eletti socialisti con il sistema proporzionale sarebbero stati invece 83: LANINI, *Per la rappresentanza proporzionale*. I cit., p. 6.

296) P. LANINI, *Per la rappresentanza proporzionale. III. La rappresentanza proporzionale e i partiti politici*, «Critica Sociale», XV, n. 6, 16 marzo 1905, pp. 84-85. La proporzionale «potrebbe aiutare la Rappresentanza diretta degli interessi (Rappresentanza organica)», aggiungeva, facendo tuttavia, in proposito, «le più ampie riserve».

297) Cfr. *Il Congresso nazionale del Partito radicale italiano. Roma 1-4 giugno 1905. Relazioni*, Roma 1905, pp. 37-38, per i riferimenti al tema nella relazione, presentata da G.B. Impallomeni, dedicata alla «Riforma del sistema elettorale».

della città, il predominio esclusivo delle tendenze rurali». Considerava «più retto e più equo» il collegio uninominale: «lascia alla città il suo suffragio e la sua influenza e non impedisce in alcun modo quella della campagna senza sottoporre artificialmente la seconda alla prima, nè la prima alla seconda». Sul piano generale, poi, gli esiti non sarebbero stati favorevoli alla «democrazia»:

«In conclusione il trionfo più deciso del clericalismo nel Veneto, e nella Lombardia, una qualche prevalenza del socialismo nell'Emilia, il predominio incontestato degli interessi conservatori nelle altre parti d'Italia, ecco i risultati sicuri dell'abolizione del collegio uninominale, qualunque sia l'artificio con cui gli si sostituisce un diverso ordinamento! La democrazia, in particolare le forze più temperate e seriamente riformatrici sarebbero sacrificate»²⁹⁸.

Comunque, a parte l'analisi generale su cui non consentiva neppure Turati²⁹⁹, diversa era la situazione del Mezzogiorno, secondo Luigi Fera: imponeva «un qualunque largo e rinnovato sistema di scrutinio di lista a suffragio universale», indispensabile anche, in generale, per conferire al mandato legislativo «il contenuto concreto di interessi collettivi materiali e morali» capaci di «rompere le angustie delle clientele deturpanti»³⁰⁰. Su queste posizioni, maggioritarie nel partito radicale, consentiva anche l'on. Majorana³⁰¹.

Favorevole all'allargamento del collegio si era dichiarato nel 1908 anche l'on. Luzzatti che, secondo «La Vita», aveva «compilato un progetto completo di riforma» prevedendo «l'istituzione di collegi ampi, la rappresentanza proporzionale, il voto obbligatorio»³⁰².

298) G. ALESSIO, *Piccolo o grande collegio*, «La Vita», 15 agosto 1908. Si veda pure Id., *Note e commenti. Sulla riforma elettorale*, «Nuova Antologia», s. V, vol. CXXXVII, fasc. 884, 16 ottobre 1908, pp. 661-665.

299) F. T. [F. TURATI], *Postscriptum per lo scrutinio uninominale*, «Critica Sociale», XVIII, n. 16, 16 agosto 1908, pp. 250-251. Turati considerava «esagerato il danno» temuto da Alessio: «Su i circa 83 eletti di Estrema Sinistra, notava, soli 25 – meno di un terzo –, rappresentano città, capoluoghi, e 58 provengono da altri Collegi, mentre i Collegi che abbracciano capoluoghi di provincia stanno al totale dei Collegi come 110 a 508, nella proporzione quasi di un quarto». Non giudicava proponibile neppure considerare la composizione dei Consigli provinciali dato che, fino ad allora, «(e non dico sia bene) in generale le città capoluogo e i partiti avanzati non s'interessarono punto» (p. 251).

300) L. FERA, *Collegio grande e non piccolo*, «La Vita», 18 agosto 1908.

301) Cfr. *L'on. Majorana per la riforma elettorale*, «La Vita», 25 agosto 1908.

302) Cfr. *Il problema elettorale*, «La Vita», 5 luglio 1908. Secondo il quotidiano radicale, Luzzatti avrebbe avuto l'adesione di vari deputati al progetto di riforma che avrebbe

Nonostante ritenesse che «le infermità del corpo sociale non [potevano] che riprodursi nel corpo elettorale, donde i mali permanenti che contrista[vano] la rappresentanza e ai quali non si rimedia col mutare metodi e leggi», anche il sen. Arcoleo riconosceva che il voto più esteso e il collegio a più larga base erano «coefficienti di molto valore per lo sviluppo delle istituzioni rappresentative» a patto però che esistesse «il sentimento politico che crea la riunione organica di individui aspiranti a scopo comune [...], una salda educazione politica»³⁰³. Infatti, non si trattava soltanto «di rifare lo strumento elettorale, allargando il collegio, istituendo la rappresentanza proporzionale e l'indennità ai deputati»³⁰⁴:

«Ma oggi – chiedeva il sen. Serena – è possibile un governo retto a forme rappresentative senza partiti politici? Non sono essi il portato dei moderni regimi parlamentari?»³⁰⁵.

5. Il dibattito su R.P. e suffragio universale dopo le elezioni del 1909. Le riforme mancate.

Il dato rilevante delle elezioni del 1909, che avevano fatto registrare una cifra *record* di votanti (65,3% al primo turno, 70% al secondo, il livello più alto mai registrato nei ballottaggi), «fu il considerevole rafforzamento dell'«Estrema Destra» e dell'«Estrema Si-

voluto presentare alla Camera all'inizio di giugno. «Ma – annotò il giornale – sopraggiunse la infermità di un amico [Di Rudini] e non volle decidere nulla senza sentire il parere di lui. Così il progetto si arrestò. Intanto spetta, però, alla democrazia di assumere per conto proprio la questione». Nell'Archivio Luzzatti non si è rinvenuta traccia del progetto di legge. Perchè prendesse posizione a favore della proporzionale era intervenuto anche Maggiorino Ferraris: «Mi farebbe molto piacere vedere nel Suo discorso annunciato lo *scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale* – gli scriveva il 19 agosto 1908 –. L'on. Alessio non ha voluto capire che ha confuso la rappresentanza proporzionale con lo scrutinio di lista! Poichè non possiamo far altro procuriamo almeno di porre le basi di una sana ascensione della vita politica italiana. Il povero di Rudini era di questa opinione. Così non è vita!» (ALV, b. 18, fasc. *Ferraris Maggiorino*). In quei giorni anche De Capitani d'Arzago prendeva posizione a favore dello scrutinio di lista per provincia e del voto obbligatorio: G. DE CAPITANI D'ARZAGO, *Scrutinio di lista per provincia e voto obbligatorio*, «La Perseveranza», 13 agosto 1908.

303) ARCOLEO, *Forme vecchie idee nuove* cit., pp. 196-198.

304) IL SARACENO [L. LODI], *La questione fondamentale*, «La Vita», 8 agosto 1908; *L'indennità dev'essere coeva al suffragio universale*, ivi, 19 agosto 1908.

305) O. SERENA, *Collegio uninominale e scrutinio di lista*, «La Vita», 23 agosto 1908.

nistra" a spese dei liberali di ogni gradazione». I tre partiti dell'Estrema Sinistra, in particolare, «conquistarono più del quinto dei collegi del Regno, ma più di un terzo dei Collegi capoluogo e il 45% dei Collegi con oltre 10.000 abitanti»³⁰⁶; i costituzionali ebbero i regressi più significativi – in percentuali e in seggi – proprio nelle regioni più progredite. Mentre i liberali si trovavano in «profonda crisi», ad un «bivio: o rinnovarsi o morire!»³⁰⁷ e si discuteva sul «punto centrale che era pur sempre costituito dall'avanzata dell'«Estrema Sinistra», specie del PSI, e dalla risposta che i liberali avrebbero dovuto dare a questa sfida»³⁰⁸, riprendeva il dibattito su elettorato, procedimento elettorale e sui sistemi elettorali.

I temi dell'ingerenza governativa nelle elezioni, dell'intervento del clero, delle violenze e dei brogli elettorali, costituirono argomenti di quasi quotidiano confronto fra l'Estrema Sinistra e la maggioranza ministeriale nella Giunta delle elezioni. Ma lo sdegno e le proteste contro le pressioni, i brogli, le corruzioni non erano diffusi solo nei gruppi dell'opposizione³⁰⁹. Luzzatti, ricordando alcuni clamorosi casi di corruzione³¹⁰, sottolineava la necessità di «punire i corruttori, di imprimere con marchio d'infamia il collegio corrot-

306) ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, I cit., pp. 465 e 469-471. Per una bibliografia delle elezioni del 7 e 14 marzo 1909: BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia* cit., pp. 441-443.

307) M. FERRARIS, *I costituzionali al bivio. O rinnovarsi o morire!*, «Nuova Antologia», s.V, vol. CXLIV, fasc. 895, 1° aprile 1909, pp. 506-513.

308) ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, I cit., pp. 479 e ss. anche per il dibattito fra i liberali sulle cause dell'insuccesso e sull'impostazione dei rapporti fra politica estera e militare, da un lato, politica interna, economica e sociale dall'altro, caratterizzante la linea giolittiana, anche in occasione del dibattito sulla crisi bosniaca.

309) ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, I cit., pp. 497-502. Sulla questione delle pratiche elettorali improprie e sulle irregolarità nel processo elettorale, si veda per il periodo precedente: F. ANDREUCCI, *La norma e la prassi. Le elezioni irregolari nell'Italia liberale (1861-1880)*, «Passato e presente», n. 34, gennaio-aprile 1995, pp. 39-78. Sui ricorsi al Consiglio di Stato: L. MARTONE, *Le elezioni e i brogli. Sui ricorsi al Consiglio di Stato in età liberale*, «Meridiana», n. 4, settembre 1988, pp. 73-90.

310) L. LUZZATTI, *Bisogna opporre un argine alla corruzione elettorale*, «Corriere della Sera», 17 marzo 1909. La denuncia di Luzzatti trovava molteplici conferme: «Apprendo dai giornali che V.E. ed altri illustri parlamentari si propongono la correzione della legge elettorale per porre freno alla corruzione divenuta scandalosissima. Io, che so per prova – gli scriveva da Treviso, ad esempio, l'on. Felissent il 20 aprile 1909 – a quale punto di indecenza si sia arrivati – vittima pure di indicibili compre-vendite di voti e coercizioni di ogni fatta – applaudo alla Vostra giusta iniziativa» (ALV, b. 21,

to» e prospettava l'abbandono del collegio uninominale («anche dove sono vive e salutari le differenze di parte, impicciolisce – scriveva – il grande orizzonte della patria col pericolo d'impantanarsi negli interessi locali e [...] con l'aggravamento delle corruzioni e delle passioni illegittime impunte, renderebbe, a poco a poco, intollerabile la vita politica e la darebbe in balia dei facoltosi e dei politicanti di professione»). Anche alla Camera, fin dalla discussione dell'indirizzo di risposta al discorso della Corona, numerosi deputati invocavano efficaci nuove disposizioni di procedura elettorale per garantire meglio la sincerità e la libertà di voto; l'on. Berenini e altri trentasei deputati dell'Estrema Sinistra presentarono poi una mozione invitando il Governo a definire immediatamente provvedimenti per prevenire le frodi e le violenze elettorali³¹¹. Ma il disegno di legge che intendeva garantire, «nel modo più efficace, la sincerità delle elezioni», presentato dall'on. Giolitti il 4 maggio 1909 (con proposte di riforma attinenti alle operazioni elettorali – relative agli atti preliminari e a quelli che riguardavano direttamente la votazione – e alle disposizioni penali poste a sanzione dei doveri che i cittadini ed i componenti dei seggi avrebbero dovuto osservare)³¹², non fu giudicato positivamente dalle opposizioni che lo ritennero «insufficiente», sottolineando, fra l'altro, il contrasto fra l'operato del Governo – e la condotta della «magioranza» nella Giunta delle Elezioni – e le sue enunciazioni³¹³.

fasc. *Collegio di Abano 1908-1909*). Anche mons. Bonomelli scriveva a Luzzatti per complimentarsi per l'articolo e per invitarlo a far sentire, alla Camera, «alta e tonante la sua voce contro questa schifosa cancrena». «Io – aggiungeva nella lettera del 29 marzo 1909 – per principio non mi sono mescolato mai, nè mai mi mescolerò, nell'impuro amalgama delle elezioni, perchè Vescovo; ma come cittadino posso e devo conoscere e designare alla pubblica riprovazione gli intrighi, le frodi che disonorano il paese e contraffanno la volontà vera del popolo. In un collegio della mia diocesi si fece un vero mercato di voti. È cosa altamente deplorabile e funesta quest'ora demoralizzatrice» (LUZZATTI, *Memorie*. III cit., p. 350).

- 311) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Discussioni*, tornata del 2 aprile 1909, p. 252.
- 312) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Documenti – Disegni di legge e Relazioni*, N. 96. Il lavoro della Commissione (relatore Bertolini) fu rallentato anche dalle dimissioni di alcuni deputati perchè nominati componenti del Governo: si veda la Relazione della Commissione – relativa anche agli emendamenti presentati successivamente dal Presidente del Consiglio, Luzzatti, il 29 novembre 1910 –: *ibid.*, N. 96-A e 96 bis-A (sul disegno di legge, vedi anche le pp. 286-288).
- 313) ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, I cit., pp. 498-500. Anche nei mesi successivi numerosi interventi riproposero il tema dei brogli e della corruzione elettorale: cfr. ad esempio: Atti parlamentari, Camera dei deputati,

Quale strumento di moralizzazione delle elezioni e della vita pubblica³¹⁴, molti deputati – radicali, socialisti, numerosi liberali – proponevano la rappresentanza proporzionale o almeno lo scrutinio di lista. Fin dall'inizio della legislatura, l'on. E. Valli sottolineava la necessità di un disegno di legge che contemplasse l'ampliamento della circoscrizione con scrutinio di lista e la rappresentanza delle minoranze³¹⁵; nella discussione alla Camera sul bilancio preventivo dell'Interno 1909-1910 l'on. Ciccotti proponeva che nella procedura elettorale venisse introdotto il sistema del quoziente di Hare³¹⁶; l'on. Fera chiedeva lo scrutinio con larghe circoscrizioni³¹⁷ e l'on. Mirabelli la rappresentanza proporzionale³¹⁸. Successivamente l'on. Muratori presentava una proposta di legge in base alla quale i comuni divisi in più collegi elettorali politici dovevano essere rispettivamente costituiti in collegi a più deputati (quanti erano allora i collegi) nei quali l'elezione avrebbe dovuto farsi a scrutinio di lista secondo le norme della legge 24 settembre 1892, n. 909³¹⁹.

Un diffuso orientamento verso lo scrutinio di lista e la R.P.

ti, legislatura XXIII, sessione unica, *Discussioni*, tornata del 28 maggio 1909, pp. 1497-1512 (per l'intervento di Colajanni che, durante la discussione del bilancio preventivo dell'Interno 1909-1910, propose che fosse privato del voto chiunque avesse riportato una condanna per corruzione elettorale o per violenza elettorale diretta); *ibid.*, 2ª tornata del 19 giugno 1906, p. 2757 (per l'interrogazione presentata dall'on. Lucifero al ministro di Grazia, Giustizia e Culti perchè raccomandasse ai magistrati che le istruttorie dei reati elettorali fossero condotte in modo da non rendere possibile «quelle cadute in prescrizione che fa[cevano] ormai consuetudinaria l'impunità»); *ibid.*, tornata del 24 novembre 1909, p. 4433 (per un'altra interrogazione dell'on. Lucifero sullo «svolgimento dei procedimenti per reati elettorali commessi alle ultime elezioni generali» che il 31 gennaio 1910 propose poi di prolungare il termine della prescrizione portandolo ad un anno dall'ultima decisione della Camera). Sul tema della prescrizione dell'azione penale per alcuni processi, si veda anche l'interrogazione presentata dall'on. De Cesare il 18 marzo 1910.

314) ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, II cit., p. 670.

315) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Discussioni*, tornata del 30 marzo 1909, p. 106.

316) *Ibid.*, tornata del 26 maggio 1909, p. 1384.

317) *Ibid.*, tornata del 29 maggio 1909, p. 1573.

318) *Ibid.*, pp. 1554-1560.

319) *Ibid.*, tornata del 3 giugno 1909, p. 1848, per il testo della proposta di legge. Presentata il 31 maggio, letta il 3 giugno, la proposta decadde per mancato svolgimento entro i novanta giorni dalla sua ammissione alla lettura.

emerse anche nella inchiesta condotta da «La Vita»³²⁰ e nei dibattiti dei mesi successivi. A favore del collegio uninominale rimanevano, fra gli altri, Salandra³²¹, Nitti («credo, affermava, sia sempre il campo più onesto di lotta»)³²² e Alessio che giudicava lo scrutinio di lista con il sistema della rappresentanza proporzionale «fatali al partito radicale e ad ogni partito di governo, utili soltanto al partito clericale e al partito socialista»³²³.

Non favorevole allo scrutinio di lista per provincia «accoppiato al sistema del quoziente» era anche Gaetano Mosca: «nella pratica forse si arriverebbe ad accoppiare – annotò – alcuni dei difetti dello scrutinio di lista con quelli notissimi del collegio uninominale»³²⁴. L'on. Vittorio Emanuele Orlando, pure «fieramente avverso» allo scrutinio di lista, notava che «in Italia la sola base organica del 'grande' collegio [poteva] essere data dalla regione», non certo dalla circoscrizione provinciale, e poneva l'interrogativo – rispondendo negativamente – sulla convenienza a dare alla rappresentanza nazionale una base regionale³²⁵. Gli orientamenti a favore dello

320) *Un referendum*, «La Vita», 13 novembre 1909. Le domande poste dal quotidiano riguardavano l'allargamento del suffragio, il suffragio universale, l'obbligatorietà del voto, lo scrutinio di lista e la rappresentanza proporzionale, la riforma del procedimento elettorale per assicurare la sincerità del voto. Le risposte all'intervista furono pubblicate quasi quotidianamente, in genere con il titolo *La riforma elettorale*, fino al 24-25 dicembre 1909.

321) V. COCUCCIONI, *La riforma elettorale politica. Il pensiero dell'on. Salandra*, «Il Messaggero», 21 novembre 1910. Pur affermando «che la storia delle costituzioni antiche e moderne e del loro funzionamento» gli aveva insegnato che «i congegni elettorali [avevano] molto minore importanza di quella che le sogliono attribuire i loro inventori propugnatori», Salandra sosteneva che non si era «inventato ancora alcun che di preferibile al nostro vecchio collegio uninominale».

322) *Per la riforma elettorale. Il nostro referendum*, «La Vita», 29-30 novembre 1909.

323) *Per la riforma elettorale*, «La Vita», 27-28 novembre 1909.

324) G. MOSCA, Prefazione a G. SABINI, *La riforma del sistema elettorale in Italia*, Torino 1910, p. V, poi pubblicata, con alcune modifiche, in «Rivista di diritto pubblico», II (1910), P.I., pp. 191-192. Cfr. ancora sui sistemi elettorali: ID., *Collegio uninominale, scrutinio di lista e rappresentanza delle minoranze*, «Corriere della Sera», 28 agosto 1911, poi pubblicato in *Il tramonto dello Stato liberale* cit., pp. 143-144.

325) V. COCUCCIONI, *La riforma elettorale politica. Il pensiero dell'on. Vittorio Emanuele Orlando*, «Il Messaggero», 16 novembre 1910. «In Italia – notava – la provincia, in media, elegge sette deputati: non è dunque questo il 'grande' collegio che deve evitare i mali del sistema del 1882, che consentiva pure la elezione di cinque deputati. E poi, adottando la circoscrizione provinciale si avrebbero collegi a venti deputati (esempio, la provincia di Milano) e collegi a due deputati (esempio, la provincia di Grosseto). Si accoppierebbero le provincie? La demografia e la geometria non sono mai andate di accordo».

scrutinio di lista risultavano tuttavia prevalenti. La scelta era spesso motivata dalla convinzione che «le violenze e i soprusi che [avevano] turbato tante elezioni non [avrebbero potuto], in un collegio di estesa circoscrizione, che [doveva] eleggere dieci o più deputati, avere influenza decisiva sul risultato delle elezioni come [era] avvenuto o avveniva nei piccoli collegi attuali»³²⁶.

«Avrebbe reso più difficile l'infeudamento dei collegi alle influenze locali»³²⁷. Non solo: «la trasformazione generale politica del nuovo sistema elettorale [avrebbe dato] partiti più nettamente distinti e [...] un fiero colpo ai partiti personali in Parlamento»³²⁸.

Anche per Luzzatti era «*la carità del natio loco, il piccolo collegio uninominale*» che, «togliendo la visione luminosa della patria e dell'interesse pubblico», aveva fatto degenerare facilmente le Camere «in consorzierie di mutua compiacenza, dissipatrici dell'erario almeno come l'antico regime». Per questo auspicava una riforma collegata con l'introduzione della proporzionale³²⁹.

326) V. COCUCCIONI, *La riforma elettorale politica. Il pensiero dell'on. Camillo Finocchiaro-Aprile*, «Il Messaggero», 9 novembre 1909. A favore di un «collegio ampio accompagnato dalla rappresentanza proporzionale» si era dichiarato anche l'on. Caetani. «Proprio negli ultimi esperimenti – aveva scritto «La Vita» commentando un suo articolo sulla «Nuova Antologia» – si è veduto quale funzione decisiva si sia lasciata al denaro. I cultori di statistica garantiscono che non meno di dieci milioni sono stati posti in circolazione dai comizi generali recenti, calcolano così perchè se in alcuni collegi non si è speso che pochissimo, in altri, in molti altri, si sono profuse somme finora ignote fra noi [...]. Quindi collegio molto ampio»: cfr. *La riforma elettorale. Un articolo dell'on. Caetani*, «La Vita», 22 luglio 1909.

327) Cfr. l'intervento dell'on. Abozzi nella discussione sul bilancio dell'Interno: Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione 1909-1910, *Discussioni*, tornata del 31 maggio 1910, pp. 7660-7661. Favorevole allo scrutinio di lista, «contemperato dalla rappresentanza delle minoranze, estesa indistintamente a tutti i collegi, qualunque [fosse] il numero dei deputati che [dovevano] eleggere», l'on. Abozzi proponeva anche di estendere la riforma ai Consigli provinciali per ottenere «la vera responsabilità dei programmi amministrativi», infond[ere] maggiore energia nella [loro] azione e attenuare gl'inconvenienti talvolta gravi, inerenti al riparto dei consiglieri nei diversi mandamenti».

Anche la rivista dei cattolici conciliatoristi proponeva l'abbandono del collegio uninominale che, scriveva, «porta a troppe competizioni personali ed a troppo diretto contatto dell'elemento con gli elettori, obbligando il primo a trasformarsi in agenti d'affari o di favori per i secondi»: cfr. *Rassegna politica*, «La Rassegna Nazionale», XXXI, vol. CLXVI, 1° aprile 1909, p. 331.

328) L. CAETANI, *La riforma elettorale con il sistema proporzionale*, «Nuova Antologia», s. V, vol. CXLII, fasc. 902, 16 luglio 1909, p. 314.

329) L. LUZZATTI, *Il collegio uninominale e la rappresentanza proporzionale*, «La Vita», 18 novembre 1909. Il quotidiano di Luigi Lodi riportava un ampio stralcio della prolu-

D'accordo con Ferdinando Martini, inoltre, anche la grande maggioranza della «Sinistra democratica» auspicava almeno lo scrutinio di lista ma in grandi circoscrizioni, di una o più provincie, per non ripetere l'esperienza del decennio fra il 1882 e il 1891 – giudicata negativamente³³⁰.

Convinto che era «necessario abbandonare il collegio uninominale», Angelo Majorana sosteneva che l'introduzione della R.P. avrebbe potuto essere realizzata gradualmente, «accontentandosi per ora del semplice voto limitato»³³¹. Ma «senza il necessario complemento della rappresentanza proporzionale», lo scrutinio di lista – osservava, fra gli altri, il radicale Gerini – avrebbe «polarizzato tutti i difetti del sistema maggioritario ad esclusivo vantaggio del Governo»³³².

Lo scrutinio di lista puro e semplice – aggiungeva Gino Bandini – avrebbe «significato neutralizzare le tendenze avanzate delle

sione con cui Luzzatti aveva inaugurato il corso di diritto costituzionale all'Università di Roma. Riferendosi alle esperienze costituzionali di Danimarca, Belgio e Svizzera, Luzzatti osservava che questi paesi «quantunque occupa[ssero] punti impercettibili nello spazio ten[evano] un posto eminente nella geografia morale delle Nazioni, quali *Osservatorii* e *Laboratorii* di riforme costituzionali». Per il suo giudizio negativo sul collegio uninominale, portava «l'esempio di Camere moribonde, feroci nel respingere i provvedimenti finanziari richiesti dall'integrità del bilancio e più feroci ancora nel rispondere con proposte di nuove prodigalità a tutte le domande di spese fatte dall'angusto nido elettorale». E aggiungeva in riferimento al dibattito sulle convenzioni marittime: «In verità, chi non avverte, per esempio, il bisogno di un più spirabile aere collegato con la rappresentanza delle idee e non soltanto dei minori interessi quando si assiste ogni giorno, in questa grande gara locale delle convenzioni marittime, alle clamorose domande di linee nuove o di spostamenti di linee senza pensare ai vitali bisogni della patria, alla sua deficiente difesa militare ed economica?».

330) A favore dello scrutinio di lista almeno per provincia si erano dichiarati, fra gli altri, anche gli on. Bettoni, Daneo, Pasqualino Vassallo; cfr. *Per la riforma elettorale*, «La Vita», 23 novembre e 28-29 novembre 1909. L'on. Camillo Mancini proponeva invece «una circoscrizione a parte per i capoluoghi di provincia, un'altra per tutti i Comuni della medesima»: *ibid.*, 25-26 novembre 1909; l'on. Cerulli prospettava collegi allargati alla regione (*ibid.*, 27-28 novembre 1909); l'on. Murri, favorevole pure alla rappresentanza proporzionale, proponeva a sua volta «collegi chiamati ad eleggere non meno di 25 deputati ciascuno» (*ibid.*, 29-30 novembre 1909). L'on. Pellerano proponeva di «stabilire lo scrutinio di lista a larga base con circoscrizioni a quindici e venti deputati» (Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione, *Discussioni*, tornata del 2 giugno 1910, p. 7777). Per le posizioni degli on. Carlo Compans e F. Martini, si veda ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, II cit., p. 671.

331) Cfr. *Per la riforma elettorale*, «La Vita», 25-26 novembre 1909, cit.

332) Cfr. *Per la riforma elettorale*, «La Vita», 23 novembre 1909, cit.

città, con le resistenze conservatrici delle masse, numericamente prevalenti, delle campagne limitrofe». «Un pericolo, che sarebbe stato grave con lo scrutinio di lista maggioritario a suffragio ristretto e [che sarebbe] divenuto gravissimo col suffragio allargato»³³³. Una preoccupazione condivisa dai socialisti, convinti che «i partiti di democrazia» avrebbero avuto un danno «da un allargamento di circoscrizioni con la semplice rappresentanza, non proporzionale, della cosiddetta minoranza»³³⁴. Riserve venivano anche avanzate sulla proposta, delineata da Luzzatti, di introdurre lo scrutinio di lista «ristretto soltanto alle grandi città»: «due categorie di deputati – si osservò – non [avrebbero] giovato alla vita parlamentare»³³⁵. Secondo il radicale Fera, i collegi uninominali – «circoscrizioni elettorali [che] spezzano il paese in segmenti inorganici ed artificiali, che non rispondono nè a tradizioni storiche nè ad aggruppamenti di interessi» – andavano tuttavia superati, e non soltanto nelle grandi città, ma specialmente nei collegi rurali, «per sfrancare i rappresentanti politici dalle servitù locali, specialmente in [quei] collegi»³³⁶. La proporzionale, inoltre, verso la quale si era orientato anche il IV Congresso nazionale del Partito radicale, avrebbe con-

333) G. BANDINI, *Difetti e pericoli dello scrutinio di lista senza rappresentanza proporzionale*, «Rivista d'Italia», XII (1909), vol. II, pp. 713-714; ID., *Sistemi elettorali ed estensione del suffragio*, «Critica Sociale», XXI, n. 11, 1° giugno 1911, pp. 161-164. Si veda inoltre: ID., *Per la riforma elettorale. I. La corruttela elettorale. Collegio uninominale e collegio plurinominale*, ivi, n. 12-13, 16 giugno - 1° luglio 1911, pp. 185-186 (riproduce, in parte, l'articolo pubblicato nel novembre 1909 sulla «Rivista d'Italia»); ID., *Per la riforma del Suffragio: Il pericolo imminente; II. Lo scrutinio di lista puro e semplice; III. Lo scrutinio di lista a voto limitato; a) Suoi risultati dove esiste vera lotta politica*, ivi, n. 15, 1° agosto 1911, pp. 233-236 – anche per il richiamo a CH. BENOIST, *Pour la réforme électorale*, Paris 1908, contrario allo scrutinio di lista puro e semplice –.

334) NOI [F. TURATI], *Postilla*, «Critica Sociale», XXI, n. 11, 1° giugno 1911, p. 164. «Dopo l'introduzione dello scrutinio di lista maggioritario – osservava successivamente Niccolini – il partito nostro uscirebbe dunque gravemente danneggiato; forse decimato nella sua rappresentanza parlamentare»: cfr. LA CRITICA SOCIALE - F. NICCOLINI, *Battiamo e ribattiamo il chiodo! Ancora contro il pericolo dello scrutinio di lista senza proporzionale*, ivi, n. 16, 16 agosto 1911, pp. 248-249.

335) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Discussioni*, tornata del 2 giugno 1910, p. 7777 (intervento dell'on. Pellerano). Anche Giolitti – come ricordava Fera – «non consentiva nel proposito di avere una duplice categoria di deputati»: *ibid.*, 2° tornata del 4 giugno 1910, p. 7914.

336) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Discussioni*, 2° tornata del 4 giugno 1910, pp. 7913-7917 (per l'intervento dell'on. Fera, che svolse l'ordine del giorno da lui presentato).

sentito «di affrontare con la più tranquilla coscienza la grande incognita dell'universalità del suffragio»³³⁷; era «la riforma più antirivoluzionaria e insieme la più democratica possibile»³³⁸. Una valutazione non condivisa da Giolitti, secondo il quale la proporzionale richiedeva «come prima condizione un paese dove i partiti [fossero] costituiti»; una condizione che in Italia non esisteva³³⁹. Inoltre, gli sembrava «che quel sistema dovesse inevitabilmente produrre la difficoltà di creare maggioranze omogenee e compatte, capaci di costituire e sostenere un governo forte e duraturo»³⁴⁰.

Nel tentativo di ovviare a questo problema e a «compromessi, accordi e ibridi connubi» nella compilazione delle liste, il Circolo di Studi Sociali di Firenze aveva prospettato la necessità di un nuovo sistema che «accordasse alle minoranze una rappresentanza proporzionale; si ispirasse al concetto della proporzionalità senza però eccedere nel frazionamento sì da non permettere in Parlamento la formazione di una maggioranza; non vincolasse la libertà di voto individuale con l'uso di una lista obbligatoria; non permettesse la corruzione, o gli ibridismi». La proposta si caratterizzava per la formazione di nuovi collegi plurinominali, raggruppando quelli esistenti, per la previsione di una *lista libera* «con denominazione di partito», per una particolare applicazione del criterio del quoziente³⁴¹.

337) Cfr. *La riforma elettorale. Relazione dell'on. Luigi Fera e del prof. Gino Bandini*, «La Vita», 20 novembre 1909; *ibid.*, 21 novembre 1909 (è il testo completo della Relazione presentata al Congresso radicale). I relatori sostennero, fra l'altro, la necessità di una *rappresentanza proporzionata* (per correggere le notevolissime variazioni esistenti nella ripartizione dei collegi elettorali fra regione e regione) secondo il numero degli iscritti; rimedi efficaci contro la corruzione elettorale (ampliamento del suffragio, abolizione della scheda manoscritta) e il collegio plurinominale a larga base con il sistema proporzionale.

Il Congresso del Partito radicale approvò un ordine del giorno nel quale, fra l'altro, dava mandato alla Direzione di promuovere la costituzione di una «Associazione per la riforma elettorale» aperta ad esponenti dei diversi partiti e di curare, d'intesa con il Gruppo parlamentare radicale, «la compilazione di un progetto concreto di riforma elettorale sulle basi di ampio collegio plurinominale e di scrutinio proporzionale».

338) Cfr. *Per la riforma elettorale*, «La Vita», 23 novembre 1909, cit.

339) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Discussioni*, tornata del 29 maggio 1909, p. 1578. «Nel Belgio, aggiungeva, vi sono intanto condizioni diverse: Partiti bene organizzati, paesi dove non vi sono quasi più analfabeti. Sono condizioni queste che rendono più facile l'introduzione di quel sistema».

340) GIOLITTI, *Memorie della mia vita* cit., p. 211.

341) Cfr. *La riforma elettorale proposta dal «Circolo di Studi Sociali»*, «La Rassegna Nazionale», XXXI, vol. CLXIX, 1° settembre 1909, pp. 17-24. La rivista aveva pubblicato, l'anno precedente, un articolo che, prendendo spunto dal dibattito del 22 mar-

L'orientamento favorevole alla proporzionale fu tuttavia favorito, nei mesi successivi, dal dibattito suscitato dalle monografie dedicate al tema³⁴², dall'atteggiamento del Grande Oriente – che votò un ordine del giorno favorevole ad una riforma che assicurasse «la libertà del voto e la rappresentanza proporzionale»³⁴³ – e dalla formazione di un «Comitato parlamentare per la riforma elettorale con l'applicazione del sistema proporzionale»³⁴⁴.

zo 1907 all'Assemblea Nazionale francese, aveva proposto di mantenere il collegio uninominale, abolendo il ballottaggio, e aveva duramente criticato «la teoria proporzionalista (nel suo fatale andare comincia col portare il disgregamento nel corpo elettorale, e finisce col produrre l'anarchia nell'organismo di governo)» e il sistema proporzionale «fatto apposta per falsare l'essenza e il fondamento giuridico del diritto elettorale»: I. TAMBARO, *La riforma elettorale in Francia*, «La Rassegna Nazionale», XXX, vol. CLXII, 1° luglio 1908, pp. 22-31 (cit. da p. 28). La proposta del «Circolo di Studi Sociali» proponeva invece che, fatti la votazione e lo scrutinio, in ogni collegio plurinominale, si determinasse «il quoziente di eleggibilità dividendo il numero dei votanti per il numero dei deputati da eleggere». Dalle liste che avevano raggiunto il quoziente si sarebbero scelti, secondo l'ordine di iscrizione, tanti deputati quante volte il quoziente era stato raggiunto. Al primo scrutinio era considerata «lista di maggioranza» tanto quella che otteneva «la metà più uno dei suffragi, quanto quella che, unica, avesse raggiunto il quoziente». Della «lista di maggioranza [sarebbero stati] proclamati eletti la metà più uno dei candidati iscritti». Per i posti non coperti con queste votazioni, si sarebbe proceduto ad una seconda elezione alla quale sarebbero state ammesse le liste «che, pur non avendo a primo scrutinio raggiunto il quoziente, [avevano] però ottenuto maggior numero di suffragio». La nuova proclamazione avrebbe dovuto essere fatta con le stesse regole, «stabilendo il nuovo quoziente». Allo schema formulato dalla maggioranza dei componenti il «Circolo di Studi Sociali», l'avv. Antonio Ciaccheri Bellanti contrappose uno schema di progetto di riforma elettorale in parte diverso caratterizzato dalle «liste obbligatorie» e finalizzato a «rendere più organico l'intervento dei partiti all'urna». Per questo riteneva che la riforma relativa alla rappresentanza proporzionale doveva essere abbinata all'allargamento del suffragio – «da estendersi a tutti coloro che sanno leggere e scrivere e per scrivere s'intende in questo caso, sottolineava, saper far la propria firma nelle liste di identificazione» – e all'obbligatorietà del voto «almeno nella elezione a primo scrutinio»: cfr. *La riforma elettorale proposta dal «Circolo di Studi Sociali»* cit., pp. 21-24.

- 342) Si vedano, fra gli altri: G. BANDINI, *La riforma elettorale con la rappresentanza proporzionale nelle elezioni politiche*, Roma 1910; SABINI, *La riforma del sistema elettorale in Italia* cit.; V. TEIXEIRA DE MATTOS, *La rappresentanza proporzionale in teoria e in pratica*, Torino 1910.
- 343) Cfr. *Adunanza del Grande Oriente d'Italia del 9 maggio 1909*, «Rivista Massonica», 31 maggio 1909, pp. 236-237, cit. in ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, II cit., p. 669.
- 344) Il Comitato esecutivo risultò composto da Angelo Cabrini, Leone Caetani, Filippo Meda e Gino Bandini: cfr. «La Riforma elettorale. Bollettino del Comitato parlamentare per la Riforma Elettorale con l'applicazione del sistema proporzionale», II (1910). Nel «Bollettino» si vedano, alla p. 2, gli scopi che il Comitato si proponeva con l'at-

Il 9 giugno 1910 si dava poi lettura della proposta di legge presentata da Caetani, Abbiate, Meda, Cabrini, Turati, Negro per l'introduzione dello scrutinio di lista secondo le norme della rappresentanza proporzionale³⁴⁵ – «in sostanza formulata sull'esempio del sistema delle liste libere»³⁴⁶ –. Ma sul piano parlamentare non si registrava poi alcun progresso.

Senza prospettive era rimasto anche il dibattito sul suffragio universale. All'inizio della XXIII legislatura, Giolitti manteneva ancora la convinzione – di fronte alle richieste di allargare il corpo elettorale o di introdurre il suffragio universale³⁴⁷ – che l'unica via per la quale si doveva giungere alla universalità del suffragio era «insegnando a tutti a leggere e a scrivere [...]. Non credo – ribadiva – che dare il voto agli analfabeti segnerebbe un progresso»³⁴⁸. Nè vedeva nel suffragio universale «il metodo di moralizzare le ele-

tuazione della riforma e inoltre G. BANDINI, *Recenti discussioni sulla R.P. nel Belgio*, pp. 8-10; *Giudizi dei Deputati sulla rappresentanza proporzionale*, pp. 11-16; G. BANDINI, *Saggio di bibliografia sulla rappresentanza proporzionale*, pp. 17-23; *Adunanza del Comitato parlamentare per lo studio di un disegno di legge per l'applicazione della rappresentanza proporzionale*, pp. 24-26.

- 345) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Discussioni*, tornata del 6 giugno 1910, p. 7954 (per la presentazione della proposta) e *ibid.*, tornata del 9 giugno 1910, pp. 8134-8141 (per il testo che gli Uffici avevano ammesso alla lettura). Alcuni mesi prima, l'on. Caetani aveva anche rivolto un'interpellanza al ministro dell'Interno per conoscere i «motivi» per cui non erano state applicate «le tassative prescrizioni dell'art. 46 della legge elettorale politica» e sulla opportunità di una «riforma organica a base di collegio plurinominale e di rappresentanza proporzionale»: cfr. *ibid.*, tornata del 18 novembre 1909, p. 4229.
- 346) G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali. Sistema maggioritario. Rappresentanza delle minoranze. Sistema proporzionale*, Firenze 1946, p. 151.
- 347) Cfr. la proposta di legge Ciccotti, la quale mirava contemporaneamente a rendere più intensa la diffusione dell'istruzione e più facile l'iscrizione nelle liste elettorali, in Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Discussioni*, tornata del 1° aprile 1909, pp. 153-154 (v. *Appendice*, pp. 313-315). Per le richieste di Mirabelli di «mutare radicalmente tutto quanto l'organismo elettorale del paese – col suffragio universale, con rappresentanza proporzionale, con l'indennità parlamentare, con l'abolizione del giuramento politico [...]» – e di Treves, che aveva invocato una riforma elettorale sulla base del suffragio universale: *ibid.*, tornata del 30 marzo 1909, pp. 94-95; tornata del 31 marzo 1909, p. 133.
- 348) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione 1909-1910, *Discussioni*, tornata del 29 maggio 1909, p. 1577 in riferimento all'on. Mirabelli che aveva svolto il suo ordine del giorno appoggiato da trenta deputati (*ibid.*, pp. 1554-1560). L'anno precedente aveva sostenuto «che il chiamare delle masse ignoranti a giudicare degli alti interessi del paese non [era] un progresso» e che il partito clericale avrebbe tratto il maggior profitto da una simile prospettiva (GIOLITTI, *Discorsi parlamentari II*, Roma 1953, p. 1038).

zioni»³⁴⁹. Si trattava di posizioni largamente prevalenti, e non solo nell'ambito della maggioranza ministeriale: nemmeno trenta deputati appoggiarono, il 29 maggio 1909, l'ordine del giorno Fera per il suffragio universale e lo scrutinio di lista³⁵⁰. Contraria rimaneva la grande maggioranza dei liberali e una parte dei radicali. Nell'inchiesta promossa da «La Vita», l'on. Bettoni – interpretando una opinione diffusa – sottolineava che «l'allargamento del voto non avrebbe fatto punto trionfare i principi di democrazia, ma gli stessi interessi di quelle classi che più facilmente avrebbero potuto corrompere gli analfabeti ancora troppo numerosi in Italia»³⁵¹. In altri casi, l'opposizione al suffragio universale era motivata dalla convinzione che la «deficienza di maturità ed educazione politica di molti colleghi, specialmente rurali, non sarebbe stata corretta se pure coloro che ignora[vano] l'alfabeto» avessero votato³⁵². In queste condizioni si considerava la sua «attuazione non matura»; «un passo indietro piuttosto che innanzi»; «una riforma più dannosa che utile per la scarsa educazione del nostro popolo», la quale, inoltre, non avrebbe modificato «in misura sensibile la composizione della Camera»³⁵³.

In ogni caso, secondo Artom, «l'ampia e quasi universale concessione del suffragio [avrebbe] dovuto essere contemperata dal voto plurimo»³⁵⁴. Anche Salandra, che nel 1888 si era espresso a favore del suffragio universale amministrativo, sottolineava ora che «l'ambiente politico» era profondamente mutato:

«A non dire altro – dichiarava in una intervista –, allora non vi erano nè socialisti nè cattolici, almeno come partiti politici militanti. Adesso il suffragio universale andrebbe ad immediato beneficio degli uni e degli

349) *Ibid.*, tornata del 31 marzo 1909, pp. 141-142. Confermando la linea che avrebbe anche espresso durante la discussione del preventivo dell'Interno 1909-1910, chiedeva: «Ora, di fronte alle lagnanze che vengono da ogni parte contro la corruzione elettorale, crede proprio l'on. Treves che dare il voto a coloro [...] che si trovano in condizioni più facili ad essere vittime della corruzione, sia il metodo di moralizzare le elezioni?».

350) *Ibid.*, tornata del 29 maggio 1909, p. 1573.

351) Cfr. *Per la riforma elettorale*, «La Vita», 23 novembre 1909, cit.

352) *Ibid.*, per la risposta dell'on. Danco.

353) Si vedano, su «La Vita», le risposte all'inchiesta dell'on. Cerulli (27-28 novembre 1909), dell'on. Carboni (7-8 dicembre 1909), dell'on. Morandi (25-26 novembre 1909) e dell'on. Meda (24-25 novembre 1909).

354) *Ibid.*, 7-8 dicembre 1909.

altri e a tutto danno del partito liberale, al quale – l'ho detto più volte alla Camera e fuori e mi piace ripeterlo – è necessario per molti anni ancora restino affidate le sorti del paese»³⁵⁵.

In altri interventi, espliciti emergevano la diffidenza verso le masse, i timori nei confronti della democrazia, le preoccupazioni per le conseguenze dell'applicazione della «sola legge del numero», della «prevalenza della quantità contro la qualità» o per la «libertà politica minacciata» o, ancora, per gli esiti dell'internazionalismo dei movimenti sociali³⁵⁶.

Nell'inchiesta del quotidiano di Luigi Lodi, a favore del riconoscimento del diritto di voto ai soli alfabeti si dichiararono, fra gli altri, Alessio, Caetani, Colajanni, Majorana, Murri, Queirolo³⁵⁷. Anche Finocchiaro-Aprile e Orlando si schierarono poi sulle stesse posizioni³⁵⁸; altri si dichiararono disponibili a sostenere il progetto di legge presentato da Ciccotti³⁵⁹. Anche la «Nuova Antologia» esprimeva «dubbi sulla convenienza di molto estendere il voto, tranne che col metodo indiretto di una più intensa e rapida diffusione dell'istruzione e della scuola»³⁶⁰.

355) COCUCCIONI, *La riforma elettorale politica. Il pensiero dell'on. Salandra* cit. «Nell'88 – ricordava Salandra – discutendosi, sotto il primo ministero Crispi, la riforma della legge comunale e provinciale, io parlai per il suffragio universale amministrativo: e vi fu pure un appello uninominale. Votammo pel suffragio universale poco più di cinquanta deputati: una trentina di Estrema fra cui Sacchi e Marcora e una buona ventina di Destra e Centro, fra i quali ricordo Rudini, Sonnino, Fani, Ferdinando Martini, Giustino Fortunato e Leopoldo Franchetti che ora sono al Senato e due luci d'ingegno poi tragicamente spente: Plastino e Pompili [...]. In ventidue anni molto è mutato, in me e negli altri; mutato è soprattutto l'ambiente politico italiano».

356) Si vedano, anche per la ripresa di alcuni temi del dibattito svoltosi sull'argomento nella seconda metà dell'800: CHABOD, *Storia della politica estera italiana I* cit., pp. 404-405.

357) Si vedano gli articoli *Per la riforma elettorale* su «La Vita», 24-25 novembre 1909 e 25-26 novembre, 27-28 novembre, 29-30 novembre 1909, cit.

358) COCUCCIONI, *La riforma elettorale politica. Il pensiero dell'on. Camillo Finocchiaro-Aprile* cit. e ID., *Il pensiero dell'on. Vittorio Emanuele Orlando* cit. «Per me – dichiarava – il saper leggere e scrivere rappresenta una condizione inseparabile dall'esercizio del diritto di voto, una garanzia che l'elettore ne usi con piena consapevolezza e con perfetta libertà».

359) Cfr. le dichiarazioni degli on. Caetani, Ciccarone e Richard ancora su «La Vita», 24-25 novembre, 8-9 dicembre, 29-30 dicembre 1909.

360) Cfr. *Note e commenti. Per lo scrutinio proporzionale*, «Nuova Antologia», s. V, vol. CXLIV, fasc. 911, 1° dicembre 1909, p. 525. «Qualche piccolo ritocco alla legge elettorale potrà farsi ma una parte delle masse ignoranti in non poche campagne d'Italia vendono il voto – scriveva – per una scorpacciata. E questo non può essere l'ideale di una democrazia».

Una ristretta minoranza era favorevole al suffragio universale – che la Massoneria giudicava «necessario in Italia»³⁶¹ – anche nello stesso ambito della «Estrema Sinistra». Al IV Congresso nazionale del Partito radicale la questione del suffragio universale non fu centrale. I relatori Fera e Bandini sostennero che ad un «allargamento del suffragio si doveva comunque giungere, se non altro per ovviare al grave pericolo di dover tener lontano dall'organo elettorale, e per ciò ad esso ostili, masse di cittadini che nella vita politica per la via delle competizioni economiche erano già entrate»; si preoccuparono anche di sottolineare che il sistema proporzionale proposto avrebbe consentito «di affrontare con più tranquilla coscienza la grande incognita dell'universalità del suffragio», ma l'ordine del giorno conclusivo lasciò «impregiudicata la questione dell'allargamento del suffragio»³⁶². Le divisioni del partito sul tema riflettevano le contraddizioni del dibattito fra la tradizionale impostazione dottrinarica favorevole e le valutazioni pratiche degli esiti che la riforma avrebbe comportato.

Anche la nomina a Presidente del Consiglio di un antico sostenitore del suffragio universale, Sidney Sonnino, non favorì iniziative di modificazione della legge elettorale. Anzi, nel programma del nuovo ministero – che Sonnino avrebbe voluto «di 'concentrazione costituzionale', col gruppo sonnino come nucleo centrale, con la partecipazione pure della 'Destra' luzzattiana e della 'Sinistra democratica', allargando la base fino ad alcuni gruppi della 'maggioranza' che egli intendeva separare da Giolitti»³⁶³ e che

361) Cfr. «Acacia. Rivista massonica», II, n. 5-6, marzo-aprile 1909. Il suffragio universale «sarà in Italia, scriveva, un grande avviamento alla redenzione delle province meridionali e troverà nella R. P. una condizione favorevole per la sua introduzione nel diritto elettorale». Cfr. pure *Riforma elettorale*, ivi, n. 13-14, gennaio-febbraio 1910 per una intervista di Tiberio Ercoli, favorevole al suffragio universale. «Il Parlamento italiano – si scriveva ancora – non è che pseudo-rappresentativo, la nostra costituzione pseudo-parlamentare, giacchè, invece di democrazia, abbiamo il governo di una ristretta oligarchia, e ci avviamo, insensibilmente, a una forma larvata di assolutismo». La rivista sottolineava pure che il problema era «ancora considerato come una disputa dottrinarica e priva di pratica efficacia, anzichè come lo scopo immediato e necessario di qualsiasi programma pratico, come il fattore determinante ed esclusivo della vita dei partiti politici italiani»: cfr. *Perchè il suffragio universale è necessario in Italia*, «Rivista massonica», LXI, n. 3-4, febbraio 1910, pp. 91-96.

362) Cfr. *La riforma elettorale. Relazione dell'on. Luigi Fera e del prof. Gino Bandini* cit.; L. FERA - G. BANDINI, *La riforma elettorale*, in *IV Congresso Nazionale* cit., p. 29.

363) ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, II cit., pp. 587-588.

invece risultò «il Ministero più conservatore che si potesse mettere assieme», secondo la caratterizzazione giolittiana³⁶⁴ – non si faceva riferimento alla riforma elettorale. A coloro che erano intervenuti nella discussione sulle dichiarazioni del nuovo gabinetto³⁶⁵, Sonnino rispose che era «prematurato e inopportuno» parlare allora della questione degli ordinamenti elettorali e che «la diffusione dell'istruzione [era] la migliore delle preparazioni al suffragio universale»³⁶⁶.

Così, mentre in «quasi tutti gli Stati civili» si era avuta, nel primo decennio del secolo, una «rielaborazione, più o meno radicale, degli istituti rappresentativi», era mancata, «quasi sola [...], in questo concerto, la voce» dell'Italia.

«Contentandosi di pochi timidi e slegati ritocchi alla propria e sgangherata legislazione elettorale – notava Siotto Pintor –, essa non ha saputo neppure compiere la fatica modesta di sistemarli in un nuovo testo unico, non è riuscita nemmeno a risolvere l'infinitesimale problema dell'attuazione dell'art. 46 del testo vigente»³⁶⁷.

Di fronte all'entità e al tipo di mutamenti seguiti alla formazione della base industriale e alla presenza di nuove forze politiche e sindacali non erano mancati giudizi di inadeguatezza di forme e modalità della rappresentanza, ma non erano prevalse soluzioni innovative tradotte in significative iniziative parlamentari. Lo stesso caratteristico contrasto «fra la rapida crescita economica e sociale ed il lento e difficoltoso sviluppo del sistema politico italiano» non aveva favorito interventi riformatori. Anche l'attenzio-

364) GIOLITTI, *Memorie della mia vita* cit., p. 182.

365) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Discussioni*, tornata del 12 febbraio 1910, p. 4908 (per l'intervento di Comandini che aveva giudicato la riforma elettorale «un dovere per lui») e pp. 4915-4917 (per l'intervento di Berenini che aveva chiesto il suffragio universale, l'indennità ai deputati e la rappresentanza proporzionale).

366) *Ibid.*, p. 4921. «La questione degli ordinamenti elettorali – rispose Sonnino – potrà e dovrà a suo tempo essere argomento di studio del Governo e della Camera: ma a suo tempo, non oggi, ché sarebbe prematuro e inopportuno il parlarne. La Camera vive da pochi mesi, e non ha potuto ancora compiere alcuna importante riforma; non può volersi suicidare prima di aver vissuto ed operato proclamandosi fin da ora inetta e impotente a compiere ogni suo ufficio». Secondo Treves, la «maggiore resistenza» all'allargamento del voto era venuta dai conservatori: C. TREVES, *Sonnino*, «Rassegna Contemporanea», III, fasc. 1, gennaio 1910, pp. 10-16.

367) M. SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale e le dottrine della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo XX*, Roma 1912, pp. 40-41.

ne alla questione della scelta fra il modello *organico* e il modello *proporzionale* di rappresentanza era rimasta a livello teorico.

Il tema della rappresentanza costituì di nuovo oggetto della riflessione dei giuristi – nel più ampio quadro «della crisi dello Stato italiano, come aspetto specifico della crisi dello Stato moderno»³⁶⁸ – specialmente nel periodo fra la fine del «lungo ministero» di Giolitti e il suo ritorno alla presidenza del Consiglio.

Orlando sottolineò l'indebolimento dell'autorità dello Stato di fronte all'intensificarsi della «lotta degli interessi individuali e sociali», la realtà di «fenomeni di folle ribellione, tra l'indifferenza, se non tra l'indulgenza dell'universale», l'emergere di «collettività che, pur di conseguire un proprio interesse, non esita[vano] a ferire a morte quelle che sono condizioni essenziali per la salute e la vita dello Stato» ma per ribadire la «netta e vigorosa antitesi» fra Stato e società³⁶⁹.

La trasformazione profonda che si era verificata nella società, anche per l'emergere di «federazioni o sindacati di operai, sindacati patronali, industriali, mercantili, di agrari, di funzionari, [...] società cooperative, istituzioni di mutualità, Camere di lavoro, Leghe di resistenza o di previdenza» appariva a Santi Romano – seppur in una analisi diversa per presupposti e conclusioni – come «il maggior fatto dell'età contemporanea»³⁷⁰: un sintomo della vera e propria «crisi» dello Stato moderno. L'organizzazione statale – rilevava – «pel fatto che si sente il bisogno di organizzazioni nuove, complementari ad essa, seppure non contrarie, si dimostra per ciò stesso insufficiente».

368) L. MANGONI, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale* cit., p. 31.

369) Cfr. V. E. ORLANDO, *Sul concetto di Stato* (1910), ora in *Diritto pubblico generale. Scritti vari coordinati in sistema (1881-1940)*, Milano 1940, p. 221. Sulla sua figura e sulla sua opera: F. TESSITORE, *Crisi e trasformazioni dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Napoli 1963, pp. 151-173; G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1980, e per la sua biografia politica: ID., *Vittorio Emanuele Orlando*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, vol. IX, 1915-1919. *Guerra e dopoguerra. Da Salandra a Nitti*, Milano 1988, pp. 271-290.

370) S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, «Rivista di diritto pubblico», II, 1910 ora in ID., *Scritti minori* I, a cura di G. ZANOBINI, Milano 1950, p. 316. Sulla sua analisi in questi anni: TESSITORE, *Crisi e trasformazioni dello Stato* cit., pp. 215-242; R. RUFFILLI, *Santi Romano e l'analisi liberal-riformista della «crisi dello Stato» nell'età giolittiana*, in *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, a cura di P. BISCARETTI DI RUFFIA, Milano 1977, pp. 223-238.

«Il diritto pubblico moderno dunque non domina – sosteneva –, ma è dominato da un movimento sociale, al quale si viene stentatamente adattando, e che intanto si governa con delle leggi proprie [...].

La crisi dello Stato attuale si può ritenere che sia caratterizzata dalla convergenza di questi due fenomeni, l'uno dei quali aggrava necessariamente l'altro: il progressivo organizzarsi sulla base di particolari interessi della società che va sempre più perdendo il suo carattere atomistico, e la deficienza dei mezzi giuridici e istituzionali, che la società medesima possiede per far rispecchiare e valere la sua struttura in seno a quella dello Stato»³⁷¹.

In questo quadro considerava necessaria una nuova riflessione sull'istituto della rappresentanza politica proprio per il fine che aveva, di «mettere in immediato contatto la costituzione dello Stato e quella della Società, le istituzioni con gli ordinamenti mobili e fluttuanti della vita pubblica». La composizione delle Camere elettive avrebbe continuato ad avere, altrimenti, «qualche cosa di estremamente artificiale e fittizio». Nonostante la sua attenzione alle proposte relative alla «rappresentanza degli interessi», Santi Romano rifiutava però la possibilità di «attribuire una frazione della sovranità a ciascun gruppo o classe»; doveva essere mantenuto il principio «di un'organizzazione superiore che unisca, contemperi e armonizzi le organizzazioni minori in cui la prima va specificandosi. E quest'organizzazione superiore potrà essere e sarà ancora per lungo tempo lo Stato moderno, che potrà conservare quasi intatta la figura che attualmente possiede»³⁷².

Il tema delle contraddizioni fra le nuove articolazioni della società e gli esistenti meccanismi istituzionali era stato sottolineato anche da Arcoleo, particolarmente attento ai problemi del mutamento sociale e a non appiattare la rappresentanza politica «sulla dimensione giuridico-statalistica, cioè sul versante delle 'funzioni' svolte dal corpo elettorale, e dagli eletti, in conseguenza di poteri ad esso attribuiti dall'ordinamento statale». A più riprese, il costituzionalista, che non voleva «racchiudere il suo lavoro nei confini esclusivi della dogmatica giuspubblicisti-

371) ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi* cit., pp. 322-323.

372) *Ibid.*, p. 324. Su questo tema cfr. M. FIORAVANTI, *Per l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1981, p. 219; MANGONI, *La crisi dello Stato liberale* cit., p. 47; M. S. PIRETTI, *Santi Romano, la rappresentanza politica e la revisione della legge elettorale*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia* cit., pp. 351-353.

ca»³⁷³, aveva sottolineato la debolezza del nesso «fra gli ordini sociali e politici», il fenomeno di «un corpo sociale che preme[va] sul corpo elettorale, come questo sulla rappresentanza», le problematiche della «politica sociale» che imponevano la ricerca di strumenti nuovi, ma senza successo³⁷⁴.

Da un altro angolo visuale, anche Carmelo Caristia – critico verso il metodo giuridico nella sua versione «d'indirizzo privatistico o civilistico» e verso «il costituzionalismo moderno che rifugg[iva] da ogni contatto con la pratica quotidiana»³⁷⁵ – sottolineava «la

373) M. FIORAVANTI, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», n. 15 (1986), p. 392. Per un inquadramento delle posizioni di Arcoleo e Presutti nel dibattito su Stato di diritto e Stato amministrativo: ID., *Costituzione, Amministrazione e trasformazione dello Stato*, in P. COSTA - M. FIORAVANTI - L. MANGONI - C. SALVI - M. SBRICCOLI - A. SCHIAVONE, *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. SCHIAVONE, Roma-Bari 1990, pp. 21-39.

374) ARCOLEO, *Forme vecchie idee nuove* cit., pp. 194 e 241. Su questi temi, si vedano in particolare i capitoli dedicati a «Evoluzione» e a «Vita pubblica italiana». Significative, da questo punto di vista, sono anche le critiche rivolte a Crispi durante l'orazione ufficiale letta il 12 gennaio 1905: cfr. ID., *Crispi*, Milano 1905, poi in *Forme vecchie idee nuove* cit., pp. 3-39. In generale, per la sua opera: ID., *Le opere*, a cura di G. PAULLUCCI DE CALBOLI e A. CASULLI, vol. I, *Studi e profili*, Milano 1929; vol. II, *Uomini e tempi*, Milano 1932; vol. III, *Diritto costituzionale*, Milano 1935 (una ristampa del *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli 1907 – le precedenti erano state pubblicate sempre a Napoli nel 1902 e nel 1903 –).

Anche Siotto Pintor sottolineò, due anni dopo, «la cessazione di ogni immediata corrispondenza fra i termini giuridici e i termini sociali della vita pubblica» che, fra l'altro, aveva «determinato una crisi profonda» che si rivelava, «da un lato, nella rapida dissoluzione irrefrenabile dei partiti politici (né meno dei nuovi che dei vecchi) e dall'altro canto nella incapacità manifesta delle autorità costituite a dominare, dirigere, o almeno contenere i moti, spesso incomposti, delle complesse attività nuove che si sprigiona[vano], insofferenti di ogni remora e disciplina, dalle viscere interne della struttura sociale»: cfr. M. SIOTTO PINTOR, *Estensione del suffragio e distribuzione della rappresentanza*, «Rivista di diritto pubblico», 1911, n. 9-10, P. I, pp. 385-405 (cit. dalle pp. 392-393).

375) C. CARISTIA, *Degli odierni indirizzi nel diritto costituzionale italiano*, «Rivista di diritto pubblico», V (1913), ora in *Scritti giuridici, storici e politici*, 2 voll., Milano 1953-1955. Per una rassegna delle opere relative, nel periodo da noi considerato, alla rappresentanza e all'elettorato politico, si veda il primo capitolo del volume *Il diritto costituzionale italiano nella dottrina recentissima*, Torino 1915, pp. 1-45. Sulla sua opera in questo periodo: F. LANCHESTER, *Carmelo Caristia e il dibattito sul metodo alle soglie del primo conflitto mondiale*, «Storia Amministrazione Costituzione», n. 3 (1995), pp. 31-48 (al quale si rinvia anche per altre indicazioni bibliografiche); ID., *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano 1994 (p. 321 per la Relazione della Commissione giudicatrice del concorso per professore straordinario alla Cattedra di diritto costituzionale della R. Università di Macerata, del 1922, e il giudizio su Caristia).

disarmonia esistente fra l'odierna costituzione economica e la costituzione politica»³⁷⁶.

I rischi del processo in corso per il ruolo del Parlamento, per la stessa esistenza di una democrazia liberale, come fino ad allora concepita, non erano sottaciuti, in quel dibattito: li aveva richiamati, fra gli altri, Antonio Ferracciu. Riprendendo l'analisi della crisi avanzata da Romano – come conseguenza dell'«organizzazione dei singoli interessi sociali» e della «deficienza dei mezzi istituzionali intitolati a trasfondere nella costituzione politica gli elementi di struttura della attuale costituzione sociale» –, Ferracciu prospettava una evoluzione delle istituzioni politiche «non verso una democrazia liberale, bensì verso una democrazia autoritaria ed assolutista», caratterizzata fra l'altro dalla «frequente abdicazione del Parlamento alla sua funzione legislativa a vantaggio di gruppi, di forze sociali e di formazioni corporative extraparlamentari», in una prospettiva di fine del parlamentarismo, «in una contrapposizione diretta degli elettori al Gabinetto»³⁷⁷.

La profonda crisi della rappresentanza che per molti autori era all'origine dei processi in corso andava individuata, secondo Teodosio Marchi, «nel mutamento d'ambiente», nel fatto che la questione sociale aveva assunto «quella importanza, quella quasi esclusività che costitui[va] la caratteristica» del periodo³⁷⁸. Le Assemblee rappresentative «piegando dinanzi alle nuove, imperiose esigenze sociali, tendono sempre più a trasformarsi – osservava – da rappresentanti dello Stato e dell'interesse collettivo, in rappresentanti dei singoli gruppi sociali e, quindi, dei singoli particolari interessi».

«Metamorfosi codesta che, mentre costituisce uno dei sintomi della trasformazione economica della società, è certamente favorita dalla sempre maggiore estensione del diritto di suffragio, destinata appunto a sempre più vivamente far sentire le nuove tendenze, i mutati bisogni, la vo-

376) Sul tema della riforma elettorale: C. CARISTIA, *Per una riforma elettorale. Il suffragio universale, la proporzionale, il voto alle donne*, «Studium», 1910, ora in ID., *Scritti giuridici storici e politici*, I *Scritti giuridici*, Milano 1953, pp. 1-35 (cit. da p. 14).

377) A. FERRACCIU, *Tendenze recenti del costituzionalismo*, in R. Università degli Studi di Siena. *Annuario accademico 1911-1912*, Siena 1912, cit. in G. CIANFEROTTI, *La crisi dello Stato liberale nella giuspubblicistica italiana del primo Novecento*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale* cit., pp. 165-166.

378) T. MARCHI, *La crisi della rappresentanza politica. Discorso inaugurale letto nell'Aula Magna del R. Istituto di Scienze Sociali «C. Alfieri» il 17 novembre 1912*, Firenze 1913, pp. 10-11.

ce dei più svariati interessi»³⁷⁹.

Il regime rappresentativo ne sarebbe stato profondamente trasformato. Riprendendo le tesi sostenute da Michels ne *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Teodosio Marchi sottolineava l'organizzazione oligarchica dei partiti, il fatto che «la democrazia [era] imbevuta di elementi aristocratici». Anche i rapporti fra Camere e Governo erano «ormai invertiti» dato il fenomeno «dei cosiddetti 'parlamenti governativi', di Camere cioè obbedienti passivamente al Governo [...]; di Governi che governano e paese ed Assemblee, che a queste prescrivono, non da queste hanno prescritto, un determinato indirizzo politico». Al di sopra delle Assemblee, «divise e suddivise in partiti molteplici, in gruppi e sottogruppi», si affermava intanto «il Presidente del Consiglio, il capo del partito dominante divenuto così una specie di sovrano effettivo» che avrebbe potuto – sottolineava richiamando Bryce – «diventare un tiranno, non contro le masse, ma con le masse»³⁸⁰.

Dominante rimase comunque, nella giuspubblicistica dei primi venti anni del secolo, la prospettiva dello Stato amministrativo «e in un certo senso non poteva essere altrimenti. Infatti, il ricorrente e quasi ossessivo bisogno di unità politica non poteva non incanalarsi soprattutto in direzione dell'amministrazione. Troppo a lungo la cultura politica e giuridica dell'età liberale aveva insistito nella sua polemica anti-contrattualistica e anti-individualistica, nella descrizione della cosiddetta società delle classi e dei partiti come regno della disgregazione. Era difficile ora pensare, alla resa dei conti, che una simile società potesse darsi una *costituzione*, intesa come norma fondamentale di carattere prescrittivo e unificante»³⁸¹.

Il problema della nuova realtà di gruppi organizzati, di soggetti collettivi che non trovava adeguata rappresentanza istituzionale in un ordinamento politico «eccessivamente semplice» – secondo l'espressione di Santi Romano – si combinava con quelli relativi alla prospettiva di un allargamento del suffragio. Alla fine del primo decennio del secolo rimaneva così aperta – a livello del dibattito

379) *Ibid.*, pp. 14-15.

380) *Ibid.*, pp. 34-37. Per il richiamo a J. BRYCE, *La costituzione americana*, Torino 1912, si veda la p. 37 cit.. Nella prospettiva dell'allargamento del suffragio, Marchi sperava che «le classi più colte» potessero conservare influenza, possibilità di porre limiti e freni «contro i possibili abusi derivanti dalla forza cieca del numero» (*ibid.*, p. 39).

381) FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato* cit., p. 38.

giuridico e politico – la questione del rapporto fra costituzione e forze sociali, fra l'amministrazione e gli indirizzi provenienti dalla sfera della politica organizzata.

Dal governo, d'altra parte, non vennero promosse rilevanti innovazioni del sistema politico-istituzionale. La visione giolittiana dei processi attraverso i quali doveva svolgersi la vita pubblica «privilegiava le accorte mediazioni caso per caso, i graduali cambiamenti ricercati ed attuati all'interno del quadro esistente mediante il ricorso alla prassi ed a modifiche legislative di dettaglio, piuttosto che attraverso riforme di vasta portata»³⁸². E l'esperimento giolittiano era stato innovativo nella prassi, anche per aver consentito «effettivamente nuove forme di lotta politica», non nella norma³⁸³.

La presenza di nuovi soggetti collettivi – associazioni, partiti, sindacati – pose a politici e studiosi il problema di definirne fisionomia e ruoli ma, nel complesso, «non riuscirono a profilare un indirizzo per la loro azione istituzionale o, spesso, si limita[rono] a riportare acriticamente le esperienze internazionali. Fatti indicativi di questa situazione furono in quello stesso 1910 i tentativi, diversi tra loro, di mutare il sistema elettorale della Camera dei deputati e di riformare la rappresentanza del Senato»³⁸⁴.

In generale, fra la fine dell'Ottocento e l'età giolittiana, «è intorno a una strategia monistica statocentrica che la giuspubblicistica viene organizzando il proprio campo disciplinare». Il suo paradigma «si viene formando entro un contesto sociale e politico costituzionale tutt'altro che immobile e tranquillo, ma non sembra registrare, meccanicamente e immediatamente, i conflitti e le trasformazioni del mondo 'esterno'»³⁸⁵.

La stessa celebrazione del cinquantenario del Regno d'Italia

382) A. AQUARONE, *L'Italia giolittiana (1896-1915). I. Le premesse politiche ed economiche*, Bologna 1981, pp. 298-299. Per il dibattito sull'età giolittiana si vedano pure le pagine dedicate a «Governo e amministrazione nell'età giolittiana» da E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna 1981, pp. 87-104, pubblicato prima nel volume *Istituzioni e metodi politici dell'età giolittiana*. Atti del Convegno nazionale. Cuneo, 11-12 novembre 1978, a cura di A. A. MOLA, Torino 1979.

383) R. VIVARELLI, *Italia liberale e fascismo. Considerazioni su di una recente storia d'Italia*, «Rivista storica italiana», LXXXII, fasc. 3, settembre 1970, p. 689, ora in *Il fallimento del liberalismo. Studi sulle origini del fascismo*, Bologna 1981.

384) ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione* cit., p. 206.

385) P. COSTA, *La giuspubblicistica dell'Italia unita: il paradigma disciplinare*, in *Stato e cultura giuridica dall'Unità alla Repubblica* cit., p. 107.

venne colta dai giuristi come una occasione per il definitivo consolidamento «di una sorta di vera e propria dottrina giuridica delle origini e della formazione dello Stato unitario» – sorto, secondo essa, da una serie di annessioni allo Stato sabauda, non come Stato nuovo dalla fusione di vari Stati – e per la riaffermazione della originaria sovranità e dell'autorità dello Stato rispetto al «popolo» e alla «nazione»³⁸⁶.

6. La riforma di Luzzatti

Una fase nuova, nel dibattito sulla questione elettorale, si aprì infatti con la formazione del ministero Luzzatti che il 28 aprile 1910 ottenne «il più largo voto di fiducia nella storia parlamentare italiana». La maggioranza si estendeva dai socialisti, attraverso i radicali e la 'Sinistra democratica', ai giolittiani e alla pattuglia che fece capo a lui, ma comprendeva anche il 'Centro sonnino' ed i clericali; costituì, «anziché la forza, la debolezza del gabinetto»³⁸⁷.

La riforma elettorale annunciata, che caratterizzò il programma sul quale si basò la coalizione da lui presieduta³⁸⁸, era «effetto dell'accordo politico fra una parte dell'Estrema Sinistra e il partito liberale»³⁸⁹. I radicali, in particolare, senza questo impegno, «non avrebbero accettato o se disdetto sarebbero usciti dal Ministero»³⁹⁰.

Luzzatti si impegnò, nelle comunicazioni del governo, a «riassumere in un disegno di legge» il progetto di riforma che il Senato

386) FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato* cit., pp. 7-21 (cit. dalle pp. 7-8); ID., *Le dottrine dello Stato e della costituzione*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, a cura di R. ROMANELLI, Roma 1995, pp. 410-411.

387) ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, II cit., pp. 664 e 677.

388) *Ibid.*, p. 649.

389) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione 1909-1910, *Discussioni*, tornata del 18 marzo 1911, p. 13551, per l'intervento di Luzzatti.

390) Cfr. la lettera di Luzzatti a Giolitti, da Roma, del 4 gennaio 1911, in *Dalle carte di Giovanni Giolitti. Quarant'anni di politica italiana III. Dai prodromi della grande guerra al fascismo 1910-1928*, a cura di C. PAVONE, Milano 1962, p. 34. Sull'impegno assunto da Luzzatti a presentare, entro il novembre 1910, il disegno di legge di allargamento del suffragio, si veda pure la lettera del 29 aprile 1910 di Turati ad Anna Kuliscioff, in ISTITUTO GIANGIACOMO FELTRINELLI, *Giolitti, il giolittismo, il Partito socialista e il suffragio universale nelle lettere di Filippo Turati a Anna Kuliscioff (1910-1911)*, a cura di B. VIGEZZI, «Annali Feltrinelli», XIV, 1972, Milano 1973, pp. 203 e 271-272.

avrebbe elaborato dopo aver discusso e designato «i limiti delle modificazioni intese a renderne sempre più autorevole l'ordinamento»³⁹¹. «Quando si modificano gli ordinamenti delle Camere elettive e si schiude l'azione di elettori nuovi alla partecipazione del potere – sostenne – [sembra che] debba di pari passo coincidere la fortificazione delle funzioni del Senato»³⁹².

Per la Camera, infatti, Luzzatti proponeva di vagliare «la convenienza di fare un passo ulteriore sulla via di una più larga partecipazione del popolo alla vita dello Stato», concedendo il suffragio politico e amministrativo a tutti i maschi maggiorenni «nei quali il saper leggere e scrivere, cautamente accertato, assicur[asse] la coscienza del voto».

«In sostanza, un ripristino dell'art. 100 della legge elettorale», commentò l'«Avanti!», che valutò le nuove, possibili dimensioni del corpo elettorale, «dopo qualche anno, e mercé l'interessamento dei partiti e l'effetto delle scuole serali, festive e reggimentali, [...] a cinque milioni di elettori»³⁹³.

Oltre ad «un accurato esame» del disegno di legge presentato da Giolitti sulla procedura e sulle operazioni elettorali, Luzzatti si era impegnato anche a prospettare la unificazione dei collegi elettorali nei quali erano allora divise le città per sperimentare «se il metodo della rappresentanza proporzionale [fosse] utilmente applicabile alle nostre condizioni sociali e politiche»³⁹⁴.

Anche a livello parlamentare, le nuove iniziative costituirono la prova, pur fra incertezze e contraddizioni, di un impegno riforma-

391) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione, *Discussioni*, tornata del 28 aprile 1910, p. 6399. Fin dalla successiva sessione parlamentare, la Corona avrebbe chiesto all'Alto Consesso la designazione del Presidente e del Vice-Presidente. Pur lasciando l'iniziativa al Senato, Luzzatti aggiungeva che «anche una riforma contenuta nella cerchia di una legge interpretativa dello Statuto [avrebbe potuto] riuscire politicamente efficace». Mortara, ad esempio, sosteneva che «conciliare la lettera dello Statuto che dà effetto vitalizio alla *nomina* (art. 33) con una interpretazione che assegni tempo determinato all'*esercizio della funzione*, non avrebbe dovuto essere sforzo esegetico soverchiamente faticoso»: cfr. L. MORTARA, *Mentre si studia per la riforma del Senato*, «Rivista d'Italia», XIII, vol. II, fasc. 6, giugno 1910, pp. 877-887 (cit. da p. 887).

392) L. LUZZATTI, *Sulla riforma del Senato. Discorso al Senato del Regno nella tornata del 6 maggio 1910*, Roma 1910, pp. 7-8.

393) Cfr. *L'allargamento del suffragio. Gli effetti della proposta Luzzatti*, «Avanti!», 30 aprile 1910.

394) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione, *Discussioni*, tornata del 28 aprile 1910, p. 6399.

tore più forte rispetto al passato. Per i radicali, specialmente quelli meridionali, la riforma elettorale avrebbe favorito il rinnovamento e la moralizzazione della vita pubblica; appoggiati da numerosi liberali di sinistra, «mantenevano viva l'agitazione sia per l'allargamento del suffragio, che per la riforma del sistema elettorale»³⁹⁵.

E l'on. Treves, in un ordine del giorno, proponeva di dichiarare «l'assoluta urgenza della riforma elettorale, premessa necessaria della ricostituzione dei partiti, dell'attuazione delle riforme e del risanamento della vita politica e amministrativa del paese»³⁹⁶. Tuttavia, quando, il 5 marzo, il repubblicano Mirabelli aveva presentato alla Camera un nuovo progetto di legge di riforma elettorale – basato sul suffragio universale maschile e femminile, sull'indennità parlamentare³⁹⁷ –, la sua iniziativa non aveva avuto eco nel partito e non aveva suscitato «neppure il solidale interesse della stampa repubblicana»³⁹⁸.

Senza esito rimase anche la proposta di legge dell'on. Caetani che si proponeva di dichiarare elettori politici e amministrativi i cittadini di 21 anni compiuti che godessero dei diritti civili e politici³⁹⁹.

Diffuse continuavano ad essere, poi, le opposizioni o le riserve alla concessione del suffragio agli analfabeti. Gaetano Mosca sottolineava che l'ammissione degli analfabeti nelle liste elettorali si

395) *Ibid.*, 2ª tornata del 4 giugno 1910, p. 7913, per il testo dell'ordine del giorno Fera, appoggiato dalla Camera, e pp. 7913-7917, per l'intervento dell'esponente radicale. Per l'intervento sui temi elettorali del liberale di sinistra Abozzi, cfr. invece *ibid.*, tornata del 31 maggio 1910, pp. 7660-7661 (che, fra l'altro, dà «lode al governo per aver promesso un ragionevole allargamento di voto, in relazione alla maggiore diffusione della cultura»); per quelli degli on. Pellerano e Gallini della «Sinistra democratica»: *Ibid.*, tornata del 2 giugno 1910, pp. 7775-7778; 2ª tornata del 4 giugno 1910, p. 7918, per il testo dell'ordine del giorno e dell'intervento nella discussione del bilancio dell'Interno. Gallini si dichiarava tuttavia «non entusiasta» dello scrutinio di lista e proponeva di «correggere con delle semplicissime riforme» il collegio uninominale.

396) *Ibid.*, tornata del 29 aprile 1910, p. 6451 e pp. 6456-6459 per la rivendicazione del suffragio universale, dell'indennità parlamentare e della rappresentanza proporzionale.

397) *Ibid.*, tornata del 5 marzo 1910, p. 5720. La proposta non ebbe seguito per decadenza, non essendo stata svolta entro novanta giorni.

398) M. TESORO, *I repubblicani nell'età giolittiana*, prefazione di A. COLOMBO e una Lettera di G. SPADOLINI, Firenze 1978, p.12. Per il giudizio sull'iniziativa del direttore della «Ragione», Ubaldo Comandini: *ibid.*, p. 13.

399) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Discussioni*, tornata del 28 aprile 1910, p. 6394. Annunziata il giorno della votazione di fiducia al ministero Luzzatti, la proposta, letta l'11 maggio, decadde (*ibid.*, tornata dell'11 maggio 1910, pp. 6708-6709).

sarebbe rivelato «un fatto di mediocre importanza» nel Nord; avrebbe invece modificato «sensibilmente» il corpo elettorale nel Centro; l'avrebbe quadruplicato nel Sud con effetti diversi da quelli prospettati da Salvemini, specialmente per quel che riguardava «le violenze elettorali, quel sistema d'intimidazione che talvolta il Governo sostiene e promuove in alcuni collegi rurali del Mezzogiorno». «Non vi sarà neppure questo fugace miglioramento, scriveva, anzi ragionevolmente è da temere un aggravamento del male»:

«Ora, perchè il suffragio universale possa risanare quest'ambiente morale ed intellettuale, o soltanto migliorarlo, è necessario che le classi più povere e meno colte abbiano un rispetto della legalità, uno spirito di equità, e di moderazione nelle lotte politiche assai superiore a quello delle classi meno povere e più istruite. Non credo che ci sia persona la quale conosca bene il Mezzogiorno ed i meridionali che possa consciamente affermare che questa ipotesi corrisponda alla verità»⁴⁰⁰.

Si trattava di riserve diffuse non solo negli ambienti e nei gruppi liberali: si riproponeva così l'abbinamento del diritto di voto all'alfabetismo talvolta temendo anche gli esiti politici del voto allargato nelle campagne e nelle provincie meridionali⁴⁰¹.

400) G. MOSCA, *Conviene attuare il suffragio universale?*, «Corriere della Sera», 21 aprile 1910, ora in ID., *Il tramonto dello Stato liberale* cit., pp. 126-128. Mosca scriveva che mentre nell'Alta Italia il numero degli analfabeti era «superiore al dieci o al venti per cento della popolazione adulta», la proporzione cresceva andando verso sud: «in certe provincie della Toscana si ha già il cinquanta per cento di illetterati e nella Basilicata ed in qualche provincia della Calabria e della Sicilia essi arriva[vano] quasi all'ottanta per cento». Sottolineava poi che «col ritorno degli emigranti dall'America, dove il voto comunemente si vende», si stava già diffondendo «in parecchi Collegi del Mezzogiorno, l'uso della corruzione elettorale a danari contanti, sicchè accanto al piccolo borghese, che contratta l'appoggio per una raccomandazione, col suffragio universale [sarebbe diventata] più comune la figura del contadino che lo vende[va] per dieci lire, e con ciò una nuova carriera si sarebbe aperta agli attuali politicanti, quella degli appaltatori della corruzione elettorale».

401) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Discussioni*, tornata del 28 aprile 1910, p. 6413, per l'intervento del radicale Girardini il quale sosteneva che il suffragio universale presentava «il vantaggio» di «sommovere la coscienza pubblica e, con reiterate istanze a pronunziarsi, si [veniva] col tempo a costituire una coscienza politica nazionale», ma anche lo «svantaggio di estendere il suffragio a certe zone che non sono con noi - scriveva - ma che sono contro di noi». Anche l'on. Sacchi, intervenendo nel dibattito, riconosceva: «Io ho combattuto sempre il suffragio universale rispetto agli analfabeti; questo sì, sempre» (*ibid.*, p. 6413). Pure l'on. Giulio Alessio condivideva il principio della proposta luzzattiana di «far procedere parallelamente la coltura e il diritto di voto» (*ibid.*, tornata del 29 aprile 1910, p. 6449).

L'on. Alessio motivava con queste previsioni la sua opposizione all'introduzione della rappresentanza proporzionale. Non accettava la tesi, sostenuta anche sull'«Avanti!», che la R.P. avrebbe accelerato il processo di formazione dei partiti – sulla base di «esistenti, larghe e distinte delimitazioni di interessi diversi di classi e di ceti, nelle città e nelle campagne, nel Nord e nel Sud»⁴⁰² – dandogli «coesione e forma organica».

«Ove il principio della rappresentanza proporzionale avesse a trionfare – sosteneva contro gli orientamenti del partito, mentre anche in Francia la Commissione della riforma elettorale del partito radicale si esprimeva, nell'imminenza del Congresso di Rouen, a favore della R.P. – [...] seguirà la sparizione della democrazia italiana da qualsiasi partecipazione al governo del paese, almeno per la durata d'una generazione.

Certo il partito socialista vi guadagnerà qualche decina di rappresentanti di più. Ma esso non è il solo partito democratico; che se il guadagno vi sarà, esso avverrà a tutte spese degli altri partiti politici della democrazia [...]. La proporzionale non modificherà in nulla la struttura elettorale del Mezzogiorno [...]. Potrà consolidare le forze conservatrici del Lazio, della Toscana e dell'Umbria, riscando e tarpando le velleità radicali o socialiste dei centri maggiori. Nuovi banditori e propagandisti in Parlamento essa potrà dare al partito socialista nell'Emilia [...]. Ma nella Lombardia, nel Veneto e anche nel Piemonte chi ne riceverà beneficio singolare e decisivo sarà il partito clericale. Sfido chiunque conosca il paese a smentirmi»⁴⁰³.

Era un tema presente anche nella ripresa del dibattito fra i socialisti⁴⁰⁴ che scelsero il 1° maggio come inizio ufficiale dell'agita-

402) Cfr. *Il problema elettorale e la democrazia. La voce di un dissidente*, «Avanti!», 5 ottobre 1910.

403) Cfr. *Discutendo della rappresentanza proporzionale. La risposta dell'on. G. Alessio*, «Avanti!», 9 ottobre 1910. Su questo dibattito: SPECTATOR, *Rassegna dei quotidiani. La rappresentanza proporzionale: un giudizio dell'on. Alessio*, «Rassegna Contemporanea», III, fasc. XI, novembre 1910, pp. 347-348.

404) «Da un lato – scriveva Turati ad Anna Kuliscioff da Roma, il 1° maggio 1910 – c'è da temere che l'attuale Camera rilutti a modificare le proprie basi elettorali, ma, dall'altro lato, sono questioni che, una volta poste in una Camera, difficilmente si seppelliscono. Molto dipenderà dal nostro movimento nel paese. Al postutto, bisogna calcolare sulle speranze dei conservatori, perchè i nuovi elettori, essendo più numerosi nei Collegi meno lavorati da noi, potrebbero dar loro un momentaneo rinforzo. Ora, dunque, diventa importante giudicare praticamente tutte le questioni elettorali, da un punto di vista nostro e utilitario e non dottrinale: scrutinio di lista, circoscrizioni, proporzionale, ecc.»: cfr. VIGEZZI *Giolitti, il giolittismo, il Partito socialista e il suffragio universale* cit., p. 276.

zione per il suffragio universale⁴⁰⁵. I riformisti cercarono, durante il 1910, di definire una linea, di stabilire le priorità rispetto ai diversi modi di intendere il rapporto fra le «riforme» e «l'azione politica»⁴⁰⁶.

«Quindi, riforma elettorale – scrisse Turati – anzi, precisando: suffragio universale e, con essa o sopra di essa, appello al paese [...]. Un timido allargamento del voto, che non modifichi a fondo le demografia elettorale del Mezzogiorno, tornerebbe forse più di danno che di vantaggio; ritardando, con l'illusione dapprima e con la delusione poi, la soluzione radicale. Così, l'allargamento delle circoscrizioni, con rappresentanza bensì di una minoranza, ma senza il vero e proprio sistema proporzionale (proposito che si attribuisce a questo Ministero), sarebbe una riforma decisamente reazionaria e da oppugnarsi ad oltranza»⁴⁰⁷.

Turati dovette registrare tuttavia «il nessun entusiasmo» di Bisolati e di Bonomi per il suffragio universale⁴⁰⁸ e il più complessi-

405) Cfr. *La situazione parlamentare e il suffragio universale. Le deliberazioni del gruppo parlamentare e della Direzione del Partito*, «Avanti!», 21 febbraio 1910. Nella riunione congiunta della Direzione e del gruppo parlamentare del 19 febbraio venne decisa, fra l'altro, la costituzione di un Comitato per organizzare nel paese una mobilitazione capace di accelerare la realizzazione della riforma. Il Comitato, coordinato da Merloni, era composto da Turati, Salvemini, Morgari, Sabatini, De Seta e Pompeo Ciotti, allora segretario nazionale del partito.

Per le iniziative del 1° maggio: *L'opuscolo popolare per il Primo Maggio; Conversando intorno alla riforma elettorale*; LA DIREZIONE DEL PARTITO SOCIALISTA, *Primo Maggio 1910*, «Avanti!», 17, 20 e 28 aprile 1910. In occasione delle manifestazioni, il partito diffuse centomila copie dell'opuscolo propagandistico di G. MERLONI, *Vogliamo il suffragio universale*, Roma 1910. Si veda pure l'opuscolo di propaganda, pubblicato nella Piccola Biblioteca Socialista, di C. LAZZARI, *Il voto per tutti (Propaganda del suffragio universale)*, Milano 1910. Si vedano inoltre gli articoli dedicati, fra l'altro, alle iniziative degli altri partiti socialisti in tema di riforma elettorale: F. VELLA, *I socialisti prussiani alla conquista del suffragio universale*, «Critica Sociale», XX, n. 4, 16 febbraio 1910, pp. 51-52; G. MERLONI, *Lo sforzo del proletariato inglese per la riforma elettorale*, ivi, n. 5, 1° marzo 1910, pp. 79-80.

Sulle iniziative del PSI nella campagna per il suffragio universale nel 1910-1911: RIDOLFI, *Suffragio e rappresentanza politica nel PSI cit.*, pp. 364-376.

406) VIGEZZI, *Giolitti, il giolittismo, il Partito socialista e il suffragio universale cit.*, p. 212.

407) LA CRITICA SOCIALE, *Suffragio universale*, «Critica Sociale», XX, n. 6-7, 16 marzo – 1° aprile 1910, p. 82. Anche Cammareri Scurti considerava il suffragio universale «la riforma essenziale pel Mezzogiorno [...]. Ogni sistema di suffragio non universale» supponeva invece «il perdurare delle Commissioni per le liste, strumenti delle locali camorre partigiane»: cfr. S. CAMMARERI SCURTI, *La Sicilia e il Suffragio universale: dal cinquantenario dei Mille al Congresso socialista*, ivi, n. 15, 1° agosto 1910, pp. 228-229.

408) Si veda la lettera di Turati ad Anna Kuliscioff, da Roma, del 21 marzo 1910, in VIGEZZI, *Giolitti, il giolittismo, il Partito socialista e il suffragio universale cit.*, p. 264.

vo, contraddittorio comportamento del partito sul tema proprio mentre la questione del suffragio universale e della rappresentanza proporzionale costituivano, con la legislazione sociale, «i punti principali del programma di lavoro per il 1910» della CGdL⁴⁰⁹. Permanevano inoltre i contrasti sul suffragio femminile⁴¹⁰.

Il dibattito sulla questione elettorale fu inoltre intrecciato e condizionato, nella seconda metà del 1910, da quelli sul ruolo del movimento cooperativo, sul ministerialismo e sull'alternativa, per il riformismo, di riportare «la propria azione dal terreno sociale a quello politico, o [di perdere] ogni ragione di esistere, coivolgendolo nella propria irreparabile disfatta il partito socialista»⁴¹¹.

Luzzatti presentava nel frattempo gli emendamenti al disegno di legge giolittiano, relativi alla riforma della procedura elettorale⁴¹². In sintonia con le deliberazioni di massima prese dalla Commissione parlamentare che esaminava il testo, il Presidente del Consiglio proponeva di adottare il sistema della dichiarazione preventiva delle candidature – importante anche in relazione alla procedura per consentire l'uso della scheda stampata –⁴¹³. Non fu invece disponibile ad accogliere «un tratto sostanziale del sistema delle

409) Cfr. *La Confederazione Generale del Lavoro negli atti cit.*, p. 109 per i verbali delle riunioni del Consiglio Direttivo del 31 gennaio e del 1°-2 febbraio 1910.

410) F. TURATI, *Com'è inteso il suffragio femminile dal Partito Socialista*, «Avanti!», 25 marzo 1910; A. KULISCIOFF-F. TURATI, *Suffragio universale*, «Critica Sociale», XX, n. 6-7, 16 marzo-1° aprile 1910, pp. 81-85; ID., *Ancora del voto alle donne. Suffragio universale a scartamento ridotto*, ivi, n. 8, 16 aprile 1910, pp. 113-116; A. KULISCIOFF, *Per concludere sul voto alle donne*, ivi, n. 9, 1° maggio 1910, p. 130.

Per le polemiche seguite al mancato inserimento del voto alle donne nel programma del Comitato costituito per coordinare l'agitazione a favore del suffragio universale: A. KULISCIOFF, *Per il suffragio universale e per il diritto di cittadinanza delle lavoratrici nel Partito Socialista*, «Avanti!», 1° maggio 1910.

411) ARFÈ, *Storia del socialismo italiano cit.*, pp. 132-133.

412) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Documenti-Disegni di legge e Relazioni*, N. 96-bis. Gli «Emendamenti», fatti ufficiosamente conoscere nei mesi precedenti, vennero tuttavia presentati ufficialmente solo nella seduta del 29 novembre 1910.

413) *Ibid.*, N. 96-A e 96-bis-A, p. 4. La Commissione della Camera dei deputati, presieduta da Negri de' Salvi e che aveva come relatore Bertolini, presentò la Relazione nella seduta del 3 dicembre 1910. Il Governo aveva proposto che la dichiarazione di candidatura dovesse essere sottoscritta con firme autenticate da almeno un ventesimo degli elettori iscritti nelle liste del collegio. La Commissione, considerando «la grandissima disparità nel numero degli elettori da collegio a collegio», ritenne invece opportuno che si richiedessero le firme di un trentesimo degli elettori (in nessun caso, tuttavia, meno di cento): *ibid.*, p. 5.

candidature ufficiali», che riscuoteva consenso, ossia che nel caso fosse stata dichiarata una sola candidatura, non si procedesse alla votazione e si proclamasse eletto l'unico candidato⁴¹⁴.

Ancor più innovativa fu l'altra proposta – avanzata insieme agli emendamenti relativi alla costituzione, al modo di funzionare degli uffici elettorali, allo scrutinio e all'Ufficio centrale – di sostituire al sistema di 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 iscrit-

- 414) Cfr. A. F. LOCATELLI, *Considerazioni intorno all'opportunità di abolire il ballottaggio*, «La Riforma Sociale», XVII, vol. XXI, fasc. 4, luglio-agosto 1910, pp. 556- 570. Locatelli esaminava i dati relativi alle elezioni generali del 1900, 1904 e 1909 e dimostrava che, «se si fossero proclamati tutti i candidati che erano in maggioranza al primo scrutinio, la Camera avrebbe avuto press'a poco la stessa composizione politica che ebbe dopo i risultati delle seconde votazioni». Nel 1900 i ballottaggi erano stati 39; lo spostamento era avvenuto in 9 collegi. Nel 1904 vi era stato invece uno spostamento in 19 collegi sul totale di 77 ballottaggi. Nelle elezioni del 1909, il ballottaggio aveva prodotto «spostamenti di risultati solo in 18 collegi su 75; negli altri confermò il risultato della votazione precedente [...]. L'effetto del ballottaggio fu dunque meschino», sottolineava Locatelli, il quale pensava anzi dovesse considerarsi «nullo perchè molte delle alleanze formatesi nei vari collegi per la votazione del 14 marzo, e che produssero spostamento di risultati, si sarebbero formate addirittura pel giorno 7 marzo qualora fosse stato in vigore un sistema di scrutinio senza ballottaggio». Nel periodo 1892-1909 si erano avuti i seguenti ballottaggi:

ELEZIONI GENERALI DEL	Numero dei ballottaggi indetti			
	TOTALE	Per non avere alcun candidato riportato un numero di voti superiore		
		alla metà dei voti validi	al sesto degli elettori iscritti	alla metà dei voti validi e al sesto degli iscritti
1892	58	45	10	3
1895	57	51	3	3
1897	62	53	4	5
1900	39	36	2	1
1904	77	74	—	3
1909	75	74	—	1

Si veda: MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO, DIREZIONE GENERALE DELLA STATISTICA, *Statistica delle elezioni generali politiche alla XXIII legislatura (7 e 14 marzo 1909)*, Roma 1909, pp. XXI-XXII, anche per le differenti disposizioni di legge in vigore fra il 1892 e il 1909 che favoriscono la comprensione della differenza nel numero dei ballottaggi nelle diverse elezioni generali considerate. Per gli orientamenti precedenti in tema di ballottaggio: Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIV, I sessione, *Disegni di legge - Relazioni*, N. 38-A, pp. 176-181. Si vedano pure in ASB, b. 795, fasc. *Legge elettorale*, sottofasc. *Ballottaggio*, gli appunti di Zanardelli.

ti nelle liste del Collegio»⁴¹⁵.

L'emendamento, tuttavia, non venne del tutto accolto dalla Commissione: si ritenne che la possibilità di presentare nuovi candidati dopo la prima votazione avrebbe dato «luogo ad illecite manovre, a corruzione, a ricatti e che nell'interesse pubblico» fosse utile far concorrere nel ballottaggio tutti i candidati del primo turno (non solo, come in precedenza, i due candidati che avevano ottenuto il maggior numero di voti)⁴¹⁶.

L'adozione del sistema – che Giolitti successivamente non riprese nella sua proposta di riforma – avrebbe avuto fra l'altro, come conseguenza, un mutamento del comportamento dei partiti, delle diverse politiche delle alleanze fra i due turni, dell'esito stesso delle elezioni in molti collegi⁴¹⁷.

Nella seduta del 21 dicembre 1910, Luzzatti presentò poi il disegno di legge «Estensione del suffragio elettorale e altre modificazioni della legge elettorale politica»: proponeva di riconoscere il diritto al voto a tutti coloro che dimostrassero «di saper leggere e di saper trascrivere un brano di stampato, di saper leggere e scrivere i numeri»⁴¹⁸. Il corpo elettorale sarebbe aumentato, secondo i

415) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Documenti-Disegni di legge e Relazioni*, N. 96-A e 96-bis-A, p. 20. Per quanto riguardava la proclamazione, la Commissione proponeva di abbandonare la condizione della maggioranza assoluta e di ripristinare il *quorum* degli elettori iscritti previsto nella legge del 22 gennaio 1882: un quarto, come in Francia. Se la disposizione proposta fosse stata applicata «nelle tre ultime elezioni generali – sottolineava il relatore Bertolini – i ballottaggi sarebbero stati, per le elezioni della XXI legislatura, 24 in luogo di 39, per quelle della XXII 24 in luogo di 77 e per le ultime 13 in luogo di 77».

416) *Ibid.* La Commissione ricordava che nel Granducato del Baden la legge 24 luglio 1904 ammetteva che alla seconda votazione potessero concorrere i candidati che avessero ottenuto nella prima almeno il quindici per cento dei suffragi.

417) Cfr. ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, II cit., p. 708, anche per i riferimenti al dibattito in Commissione e alla posizione di Bonomi, favorevole alla soluzione proposta da Luzzatti.

418) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Documenti-Disegni di legge e Relazioni*, N.738. Secondo la legge elettorale politica del 24 settembre 1882, n. 999, fra le condizioni generali per essere elettore si indicava al primo posto il saper leggere e scrivere; all'art. 2, nell'enumerare i vari titoli di cultura che davano diritto al conseguimento dell'elettorato per capacità, si stabiliva, come titolo minimo, quello che risultava dall'aver conseguito, con esito positivo, l'esperimento prescritto nelle materie comprese nel corso elementare obbligatorio. La legge dell'82 aveva accordato il diritto all'elettorato – con disposizione transitoria, l'art. 99 – anche a chi prima dell'attuazione della legge dell'obbligo scolastico aveva superato l'esame della seconda classe elementare nelle scuole pubbliche e durante due anni dalla promulgazione della legge stessa – art. 100 – a coloro i quali, pur non trovandosi nelle condizioni

calcoli fatti allora, fra un milione e mezzo e due milioni. A riforma completamente attuata, avrebbe potuto comprendere circa 4 milioni e mezzo di iscritti⁴¹⁹. La mancata estensione agli analfabeti del diritto di voto era motivata dalle «condizioni sociali» del paese e dalla concezione stessa del diritto elettorale «ad un tempo diritto e funzione che [venivano] misurati dall'interesse pubblico e dalle condizioni generali di vita della nazione»⁴²⁰. «Connessa con l'allargamento del suffragio» e, secondo Luzzatti, «ispirata agli stessi principi democratici», voluta anche da Giolitti⁴²¹, veniva presentata poi anche la proposta del voto obbligatorio, date le proporzioni che l'astensionismo aveva assunto (più alto nelle provincie del Nord dove – sottolineava la Relazione ministeriale – «l'istruzione è finora più diffusa, dove i commerci e i traffici sono maggiori, dove le industrie sono più fiorenti»)⁴²². Altre proposte riguardavano

previste dall'art. precedente, ne avessero presentata domanda alla Giunta Comunale, alla presenza, fra l'altro, di un notaio che, autenticandola, doveva dichiarare di aver visto scrivere e firmare le domande in presenza sua e dei testimoni. La disposizione, di carattere eccezionale, dell'art. 100 venne poi soppressa con R.D. 28 marzo 1895, n. 83.

- 419) La Relazione ministeriale calcolava che i maschi alfabeti maggiorenni non iscritti nelle liste fossero il 22, 5% dei maschi maggiorenni: 1.960.097 cittadini che avrebbero potuto avvantaggiarsi delle nuove disposizioni. Si veda il «Prospetto dimostrativo degli effetti dell'estensione del suffragio» in *Appendice*, p. 321.
- 420) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Documenti - Disegni di legge e Relazioni*, N. 738 cit., p. 2.
- 421) «Ed io dichiaro che se, in una legge elettorale, si proponesse il principio del voto obbligatorio, si farebbe cosa ottima – aveva sostenuto Giolitti nel 1909 –, perchè credo che nessun cittadino abbia il diritto di astenersi dal voto politico»: cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione, *Discussioni*, tornata del 28 maggio 1909, p. 1523. Le posizioni di Giolitti, in tema di riforma elettorale, nell'autunno del 1910 erano poi così riferite da Tittoni in una lettera a Luzzatti del 22 ottobre 1910: «Egli mi disse che non sapeva se erano vere le proposte per la riforma del Senato pubblicate da alcuni giornali; ma che se lo fossero state egli non avrebbe potuto approvarle. Quanto alla riforma elettorale espresse l'avviso che tu non dovessi aver fretta a presentarla ed in ogni caso che tu dovessi attendere che prima fossero divenute legge le sue proposte per la repressione dei brogli elettorali. Aggiunse che gli erano (sic!) partigiano convinto del voto obbligatorio, che ne aveva parlato con te e che tu lo avevi assicurato che lo avresti proposto nel tuo progetto di riforma elettorale. Finalmente si dichiarò contrario ad un parziale esperimento dello scrutinio di lista» (ALV, b. 45, fasc. *Tittoni. Lettere 1896-1912*).
- 422) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Documenti-Disegni di legge e Relazioni*, N. 738 cit., pp. 8-17, anche per le statistiche della partecipazione al voto nei più importanti paesi europei, per un riferimento alle Costituzioni e alle leggi che lo prevedevano e per il sistema di sanzioni definito «da tutte le legislazioni straniere che avevano stabilito il voto obbligatorio».

la materia delle ineleggibilità e incompatibilità politiche⁴²³.

Nessuna innovazione veniva presentata invece per quanto riguarda il sistema elettorale. «Non si [ritenne] il corpo elettorale ancora maturo a una riforma così complessa e radicale come quella che si impernia[va] sulla rappresentanza proporzionale». Nonostante gli impegni assunti nelle comunicazioni del governo, Luzzatti valutò, alla fine, insufficiente «il livello medio di cultura» degli elettori, «mancanti» le condizioni speciali esistenti in paesi dove la proporzionale aveva avuto applicazione. In Danimarca, annotava, la proporzionale era stata «resa possibile dalle elezioni in 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». Difficile era risultato inoltre definire nuove, appropriate circoscrizioni elettorali per sperimentare il nuovo sistema elettorale⁴²⁴.

Per quanto riguarda l'astensionismo elettorale in Italia, nelle elezioni generali del 27 gennaio 1861 gli elettori che si erano presentati alle urne raggiunsero solo il 57,2% degli iscritti; nelle successive elezioni del 1865, 1867, 1870 le medie furono rispettivamente di 53,9; 51,8; 45,5 per cento. Nelle elezioni del 1874, 1876, 1880 le medie aumentarono sensibilmente, salendo rispettivamente al 55,7; 59,2; 59,4 per cento. Con la riforma della legge elettorale politica del 1882, la media dei votanti raggiunse il 60,7%, ma nelle successive elezioni del 1895 calò al 58,5% e in quelle del 1890, ancora a scrutinio di lista, diminuì ulteriormente: 53,7%. Nelle elezioni successive, fatte con il sistema dello scrutinio uninominale, le percentuali dei votanti furono 55,9 nel 1892; 59 nel 1895; 58,5 nel 1897; 58,3 nel 1900. Nelle successive elezioni del 1904 e del 1909 le percentuali aumentarono: salirono rispettivamente alle medie del 62,8 e del 65,3 per cento.

423) *Ibid.*, pp. 17-19.

424) *Ibid.*, pp. 19-20. «Per avere una rappresentanza veramente proporzionale, non basta formare poche ed estese circoscrizioni elettorali, ma occorre che queste siano determinate in modo da presentare un numero pressochè uguale di elettori e di eletti. Non può in vero ritenersi proporzionale – sottolineava la Relazione ministeriale – quella rappresentanza che proviene in parte da circoscrizioni larghe e quindi dal voto di un numero grande di elettori e in parte da circoscrizioni piccole, e perciò da un numero relativamente scarso di suffragi. Siffatte condizioni non possono facilmente realizzarsi nel nostro paese, data la configurazione geografica di esso e dati, soprattutto, la diversità d'interessi, e di tradizioni storiche così forti nel sentimento delle nostre popolazioni».

Luzzatti si limitò così alla presentazione delle «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»⁴²⁵.

Il disegno di legge, ridotto ai due punti dell'allargamento del suffragio e del voto obbligatorio «mentre ha profondamente turbato le acque di Montecitorio – annotava però “Nuova Antologia” – ha incontrato il più deciso sfavore alla Camera mentre, finora, ha lasciato del tutto indifferente il paese»⁴²⁶.

In un appunto dattiloscritto, successivo all'introduzione del suffragio universale, dedicato ad un «Sommario dei sistemi elettorali adottati finora in Italia», Luzzatti aveva aggiunto, di pugno, a proposito dell'introduzione nella legislazione italiana del principio della rappresentanza proporzionale: «non lo credeva nè adulto nè maturo per l'Italia» (ALV, b. 214, fasc. *Legge elettorale 29 novembre 1910*). Per l'ostilità di Giolitti «ad un parziale esperimento dello scrutinio di lista», si veda la lettera di Tittoni a Luzzatti del 22 ottobre 1910 alla n. 421.

Secondo il «Bollettino del Comitato Parlamentare per la Riforma Elettorale con l'applicazione del sistema proporzionale», era stata proprio «l'opposizione dell'on. Giolitti all'esperimento proporzionalista nelle grandi città che [aveva] modificato i propositi dell'on. Luzzatti»: cfr. *In attesa della riforma. Riflessioni ed appunti*, «La Riforma elettorale», n. 2 dicembre 1910, p. 5.

- 425) Si vedano alcuni documenti allegati alla Relazione ministeriale e il testo delle «Prime linee d'un disegno di legge per introdurre nella legislazione elettorale italiana il principio della rappresentanza proporzionale», in *Appendice*, pp. 330-337.

La «Nuova Antologia», riferendosi alla notizia che Luzzatti stava preparando «un disegno per modificare il sistema delle elezioni amministrative», proponeva di introdurre la rappresentanza proporzionale: «costituirebbe – scriveva – una scuola eccellente per la vita politica. La rinnovazione per metà, ad ogni triennio, dei Consigli comunali, fatta a rappresentanza proporzionale, sarebbe soluzione semplice e pratica»: cfr. *Note e commenti. La riforma elettorale*, «Nuova Antologia», s. V, vol. CLI, 16 novembre 1910, p. 353; *Note e commenti. La riforma elettorale e il ministero Luzzatti*, ivi, vol. CLII, 1° gennaio 1911, p. 166.

- 426) Cfr. *Note e commenti. La riforma elettorale e il ministero Luzzatti*, cit., pp. 166-167. Per una rassegna di giudizi sulla riforma e sulle divisioni nei gruppi di Destra (con un riferimento alla proposta dell'on. Cappelli di accordare il suffragio universale nei Comuni che avessero una percentuale di analfabeti inferiore al 5%) e di Sinistra: C. SOBRERO, *La barondata della riforma elettorale*, «La Rivista politica e parlamentare», I, fasc. 1, 1° dicembre 1910, pp. 11-14. Sullo stesso settimanale, a proposito del voto obbligatorio: E. VALLI, *Il voto obbligatorio e la retorica italiana*, fasc. 4, 22 dicembre 1910, p. 64. Cfr. inoltre G. BANDINI, *Il voto obbligatorio*, «Nuova Antologia», s. V, vol. CLII, fasc. 938, 16 gennaio 1911, pp. 344-356 (si vedano, per alcune interessanti indicazioni bibliografiche, le pp. 344-345).

I progetti luzzattiani trovarono infatti diffuse riserve o ostilità. Si sottolineò, e non solo negli ambienti conservatori, che la riforma non solo non era urgente, ma «discutibile nella sostanza [e] assolutamente inopportuna». «Davvero urgente e di imprescindibile necessità» era giudicata invece la riforma della procedura elettorale. «Più grave e più urgente» in ogni caso era, per Giolitti, il disegno di legge sulle ferrovie⁴²⁷.

Oltre che «politicamente inopportuna e conseguentemente dannosa», la presentazione del disegno di legge significava, secondo Sonnino, che il Governo considerava la Camera incapace di risolvere «i gravissimi problemi sociali, finanziari, amministrativi ed economici, di cui era [stata] investita mediante i vari progetti di legge». La Camera, insomma, sarebbe stata distratta da ogni altra grande e più sostanziale riforma «soprattutto da quella tra tutte la più urgente ed importante», dalla riforma tributaria e dal riordinamento delle finanze locali. L'iniziativa del Governo tendeva, così, «di per sé, a scalzare ogni autorità e ad arrestare ogni feconda attività della Camera attuale»⁴²⁸; la legislatura, dopo circa un anno

427) Si veda la lettera di Giolitti a Luzzatti, da Cavour, del 9 gennaio 1911 (ALV, b. 214, fasc. *Presidenza del Consiglio 1910-1911*). «Qual'è il disegno di legge oggi più grave e più urgente? Evidentemente – scriveva Giolitti – quello sulle ferrovie, poichè non sarebbe lecito lasciare lungamente il paese sotto l'incubo di un possibile sciopero ferroviario». A proposito della situazione del ministero, aggiungeva: «A me pare da escludere assolutamente qualunque modificazione ministeriale extraparlamentare; come credo pure non sia da tener conto dei discorsi che si fanno nei corridoi; e che solamente ciò che avviene nell'aula debba influire sulle situazioni politiche. Ora il tuo Ministero non ebbe alcun voto contrario, non solo, ma nessuno propose tale voto. In tale condizione il Ministero non ha che una sola via, regolare e seria, da seguire, cioè portare innanzi le leggi di maggiore importanza e di maggiore urgenza e sulle medesime sperimentare i voti della Camera [...]. Tu potresti osservare che io non attesi un voto nell'aula ma mi dimisi per il voto degli uffici. Devi notare però che la legge da me proposta era una legge d'imposta e che sopra 9 uffici 7 la respinsero, con l'intervento agli uffici di oltre 400 deputati. Quello dunque era un voto politico della grande maggioranza della Camera, e non delle conversazioni di corridoio ove più che dei voti si fanno delle maldicenze. Ciò che ora assume una figura assai antipatica è la questione della riforma del Senato che sarebbe un movimento così reazionario da giustificare un voto aperto della Camera per dire che non permetterà mai una sopraffazione della rappresentanza nazionale». Con vari errori di trascrizione la lettera è pubblicata in LUZZATTI, *Memorie III* cit., pp. 435-436.

428) ASM, b. 55 (1909-1910), fasc. *Appunti. Note per discorsi politici vari. Fascicoli 1909-1910*. Si veda *Appendice*, pp. 322-330. La posizione di Sonnino era largamente condivisa: cfr. *Sorprese parlamentari per la riforma elettorale. Fermento ostile in un gruppo della maggioranza malgrado la concessione del voto obbligatorio e Nei corridoi di Montecitorio*, «Corriere della Sera», 20 dicembre 1910, per la riunione di «una trentina» di deputati sotto la presidenza di Cocco-Ortu.

e mezzo, sarebbe stata «condannata a morte prematura»⁴²⁹ dalla riforma elettorale. E di anticipare le elezioni generali «nessuno sent[iva] il bisogno»⁴³⁰.

Diffuse rimanevano le riserve e, talvolta, ancora le ostilità all'allargamento del suffragio.

«Ma allo stato attuale, triste e vergognoso, dell'analfabetismo e della scarsa moralità elettorale in Italia, conviene estendere il suffragio ad elettori meno istruiti, meno agiati e più violenti? – scriveva la “Nuova Antologia” –.

La risposta è molto dubbia per chi consideri le vere finalità di una democrazia di governo. Le elezioni in Italia sono profondamente inquinate, in non pochi collegi, dalla corruzione e dalla violenza del Governo e dei candidati. Come rimediare a questi mali aumentando il numero degli elettori più corruttibili e violenti? Le riforme elettorali su queste basi costituiscono la concezione sbagliata delle democrazie parolai e dottrinarie del secolo scorso [...]. La vera riforma elettorale è vano scriverla nelle leggi di carta: bisogna prepararla ed evolverla nella scuola e nel lavoro. Si è perciò che non si può essere entusiasti dell'estensione del suffragio così come è proposto, mentre la vera riforma deve trovar posto nel disegno di legge sull'istruzione primaria che trovasi ora davanti al Senato [...]»⁴³¹.

429) Cfr. V. [M. A. VICINI], *Rassegna politica*, «La Rassegna Nazionale», XXXII, vol. CLXXVI, 1° dicembre 1910, p. 491; *ibid.*, XXXIII, vol. CLXXVII, 1° gennaio 1911, pp. 178-179.

430) Cfr. *Note e commenti. La riforma elettorale e il ministero Luzzatti* cit., p. 169.

431) *Ibid.*, p. 167. Ostilità o riserve nei confronti del suffragio agli analfabeti permanevano anche fra i radicali: cfr. E. SPINOLA, *Seguito dei miei «strafalcioni» intorno al suffragio universale. Replica all'on. Mirabelli*, «La Libertà Economica», IX, n. 5, 5 febbraio 1911, pp. 115-120; R. MIRABELLI, *Cittadini analfabeti*, *ivi*, n. 6, 12 febbraio 1911, pp. 146-150; E. SPINOLA, *La mia polemica con l'on. Mirabelli*, *ivi*, n. 9, 5 marzo 1911, pp. 189-193.

Una analisi dei dati dell'analfabetismo forniti dal censimento del 1911, raffrontati con quelli del censimento del 1901, e dall'inchiesta Corradini, in DE FORT, *Scuola e analfabetismo nell'Italia del '900* cit., pp. 39-240 che sottolinea, oltre lo squilibrio tra Nord e Sud, anche quello fra città e campagna. Sulla scuola elementare, cfr. ID., *Storia della scuola elementare in Italia. Dall'Unità all'età giolittiana*, Milano 1979; *La legislazione sull'obbligo scolastico nell'Italia giolittiana e i problemi della sua applicazione amministrativa*, in «Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte», 1993, pp. 233-268. Sulla l. 4 giugno 1911, n. 487, Daneo-Credaro, si veda pure G. BONETTA, *Scuola e socializzazione fra '800 e '900*, Milano 1989 e anche per il suo iter parlamentare: L. AMBROSOLI, *Luigi Credaro e la scuola italiana dell'età giolittiana*, «Scuola e città», 1980, n. 5, pp. 199-205. Sui temi dell'istruzione in relazione al movimento operaio e al socialismo nell'Italia meridionale: S. PRIVATO, *Movimento operaio e istruzione popolare nell'Italia liberale*, Milano 1986; C. G. DONNO, *Scuola e socialismo nel Mezzogiorno 1815-1915*, Bari 1988.

Secondo alcune previsioni, se si fosse concesso il voto agli analfabeti, il corpo elettorale sarebbe stato composto da «3 milioni e mezzo di elettori istruiti contro più di 5 milioni di elettori analfabeti o quasi». Complessivamente, 38 provincie con 293 collegi, nel 1913, avrebbero avuto una maggioranza – almeno più della metà – di elettori alfabeti: invece «in 31 provincie con 215 collegi, la maggioranza degli elettori sarebbe [stata] analfabeta»⁴³².

L'ostilità all'allargamento del suffragio, motivata anche dal temuto abbassamento del livello del corpo elettorale, si combinava con l'opposizione al ministero per la sua alleanza con i radicali e alla loro presenza nel Governo – voluta da Giolitti come «un importante passo» della loro «assimilazione al suo sistema politico ed anche al liberalismo di sinistra»⁴³³ –. Nell'ambito della «maggioranza» crescevano poi le opposizioni a Luzzatti per gli interventi a favore dei «blocchi popolari» o «liberali popolari», per l'atteggiamento tenuto dal Governo in alcune elezioni suppletive e in occasione della durissima lotta fra le organizzazioni bracciantili socialiste e i mezzadri repubblicani in Romagna, per il mantenimento dell'ordine pubblico mentre si ripercuotevano, «anche sulla piazza», le conseguenze «degli eventi iberici, le tensioni originate da incidenti alla frontiera austriaca, i problemi sociali ed economici»⁴³⁴.

Anche un sostenitore del suffragio universale come Sonnino giudicò negativamente l'iniziativa del Governo per la riforma elettorale e preferì non contrastare «le tendenze sempre più accentuatamente conservatrici del suo gruppo parlamentare la cui direzione era lasciata di fatto a Guicciardini»⁴³⁵. La questione del «suffragio universale» costituiva infatti una linea di demarcazione anche nel campo sonniniiano.

«È inutile che io mi metta a girare – scriveva Sonnino a Bergamini annunciandogli la sua decisione di pubblicare sulla “Nuova Antologia” un articolo sul suffragio universale – se poi alle prime avvisaglie nella Camera debbo trovarmi in pieno disaccordo con la maggior parte dell'opposizione; e la questione del suffragio è troppo fondamentale perchè un discorso su di essa non vizi tutte le mie relazioni con gli altri gruppi. Se

432) Cfr. *Suffragio universale e analfabetismo*, «Nuova Antologia», s. V, vol. CCXXVII, 16 maggio 1911, pp. 335-336.

433) ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, II cit., p. 652.

434) *Ibid.*, pp. 693-694.

435) *Ibid.*, p. 711.

il partito digerirà questa mia aperta adesione al suffragio, e vi si rassegnerà, potremo seguitare a combattere d'intesa e d'accordo; altrimenti mi tiro da parte (come tanti vorrebbero ch'io facessi), e lascio che Salandra capitani senz'altro e ufficialmente la opposizione»⁴³⁶.

Se a destra e al centro dello schieramento parlamentare, le critiche riguardarono il pur non completo allargamento del suffragio, nell'ambito di alcuni gruppi liberali ministeriali la riforma luzzattiana sollevò ostilità e riserve per l'introduzione del voto obbligatorio. La «Sinistra democratica» sottolineò che «il paese non sembra[va] reclamare ora la riforma elettorale; ma piuttosto una riforma dei tributi, sulle ferrovie, sulla magistratura, ecc.»⁴³⁷. Maggiorino Ferraris e Ferdinando Martini consideravano l'introduzione della proporzionale più urgente dell'allargamento del suffragio.

Vi era inoltre una diffusa ostilità al disegno di legge luzzattiano da parte dei deputati di vari gruppi preoccupati per gli esiti dell'inserimento nelle liste di circa due milioni di neo-elettori, per l'aumento delle «forze dei socialisti o degli estremi in genere» e per la loro rielezione⁴³⁸.

All'interno della «maggioranza giolittiana» avevano inoltre una larga eco le durissime critiche del sen. Urbano Rattazzi nei confronti di Luzzatti, del suo ministero e delle proposte di riforma del Senato⁴³⁹. Nel progetto elaborato da Arcoleo avrebbe dovuto esse-

436) SONNINO, *Carteggio 1891-1913* cit., pp. 522-523.

437) Cfr. *Nei corridoi di Montecitorio*, «Corriere della Sera», 18 dicembre 1910.

438) [A.] T.[ORRE], *L'istinto di parte nel secessionismo della maggioranza*, «Corriere della Sera», 20 dicembre 1910. Per una rassegna di posizioni sul disegno di legge luzzattiano: *Inchiesta sulla riforma elettorale del Ministero Luzzatti*, «La Libertà Economica», IX, n. 2, 15 gennaio 1911, pp. 25-27; *La nostra inchiesta sulla riforma elettorale*, ivi, IX, n. 3, 22 gennaio 1911, pp. 49-51.

439) Si veda la lettera del sen. Rattazzi a Giolitti del 28 dicembre 1910 da Roma, in cui sottolineava la preoccupazione che la riforma avrebbe «rovina[to] un'istituzione che, così com'è, ha reso e può rendere – scriveva – ancora in momenti difficili grandi servizi al Paese e alla Monarchia. E la mia perplessità si accrebbe quando seppi in modo sicuro che l'on. Arcoleo aveva dato personalmente lettura della sua relazione a Luzzatti, il quale l'aveva approvata [...]. Ma in questo caso mi parve doveroso di sgombrare dall'ambiente del Senato il dubbio che tu, *pur troppo designato in Parlamento e ovunque quale padre e sostenitore di questo ministero presieduto da un cattivo pazzo*, avessi anche la responsabilità della riforma del Senato, la quale, ove davvero fosse accolta, sarebbe il principio di una prossima fine delle istituzioni monarchiche. Spero quindi che mi perdonerai questa infrazione alla giusta consuetudine di riguardo e di silenzio per tutto ciò che mi vien detto o scritto da te»: cfr. *Dalle carte di Giovanni Giolitti. Quarant'anni di politica italiana. III* cit., pp. 31-32. Ancora in una lettera a

re composto di 350 membri, scelti con criterio misto, due terzi dei quali elettivi; avrebbero dovuto rappresentare gli interessi economici, categorie e funzioni culturali e sociali ed essere eletti in «un collegio a larga circoscrizione formato da elementi che rappresent[assero] l'esperienza nella vita politica e le varie energie nella vita economica»⁴⁴⁰.

Le prospettive di riforma del Senato, su cui non consentiva neppure Giolitti⁴⁴¹, che avrebbero introdotto «una pur larvata rappresentanza degli interessi»⁴⁴², avrebbero rappresentato addirittura, secondo il sen. Rattazzi, «il principio di una prossima fine delle istituzioni monarchiche»⁴⁴³.

Nei vari gruppi liberali – e non solo in quelli moderati e conservatori – la legge elettorale fornì così «il pretesto [...], un terreno propizio per i congiurati», secondo lo stesso Luzzatti⁴⁴⁴, per «quanti avversavano apertamente o di nascosto il ministero od erano almeno scontenti della politica luzzattiana: dagli esasperatissimi 'costituzionali' emiliano-romagnoli agli amici del Cocco-Ortu [...], dai sonnini irreconciliabili nei confronti di chi consideravano traditore, ai numerosi moderati dell'antica 'maggioranza giolittiana', cui ripugnava qualsiasi alleanza coi 'sovversivi', e con gli stessi radicali»⁴⁴⁵.

La riforma elettorale, così come proposta da Luzzatti, favorì anche il passaggio dei socialisti all'opposizione. Contrari, in preva-

Giolitti del 26 gennaio 1911, il sen. Rattazzi scriveva: «Qualche mese ancora dello governo di questo pazzo vanitoso e bugiardo, e non vi sarà più nessuno che potrà dirigere il Parlamento né l'amministrazione pubblica, e far fronte alle imposizioni della piazza. Se non vuoi per considerazioni di salute o per altro, assumere il Governo che il Paese unanime... [manca], lascia che si provochi un voto che liberi il Ministero dal capo in cui risiede tutto il guasto, e poi, provvisoriamente, può anche ricostituirsi quasi tutto l'attuale gabinetto presieduto da chi tu vorrai indicare [...]. Per parte mia, lealmente, il poco che posso, tutto faccio per affrettarne la caduta; col sentimento di compiere un dovere verso le istituzioni e il Paese» (*ibid.*, pp. 38-39).

440) Atti parlamentari, Senato del Regno, legislatura XXIII, I sessione, *Atti interni-Documenti*, I, n. 102. Cfr. pure *Per la riforma del Senato. Relazione della Commissione composta dai senatori Finali, presidente Fortunato, segretario, Borgnini, Caetani, Pellegrini, Rossi Luigi, Severi, Villa e Arcoleo, relatore*, Roma 1911.

441) Si veda la lettera di Tittoni a Luzzatti del 22 ottobre 1910, alla nota 421.

442) ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione* cit., p. 207.

443) *Dalle carte di Giovanni Giolitti. Quarant'anni di politica italiana*, III cit., p. 32.

444) *Ibid.*, p. 34.

445) ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, II cit., p. 713.

lenza, alla riforma del Senato⁴⁴⁶ e al voto obbligatorio – che si giudicava rappresentasse per i «partiti di democrazia un danno che non trova[va] compenso nè in una rilevante estensione del suffragio, nè nell'adozione di un nuovo sistema elettorale»⁴⁴⁷ – i socialisti si erano peraltro nuovamente divisi al Congresso di Milano. Nel dibattito si erano intrecciati i giudizi nelle diverse concezioni del suffragio universale con il modo di intendere e di interpretare il riformismo e le valutazioni del «ministerialismo»⁴⁴⁸. Salvemini, «radicalizzando la tesi di Firenze, scindendosi dalla maggioranza»⁴⁴⁹ e distinguendosi anche da Modigliani⁴⁵⁰, aveva ribadito la sua concezione del suffragio universale come strumento per trasformare radicalmente l'assetto di potere esistente e per realizzare «le riforme non più di categoria ma di classe, non più sociali ma politiche, d'interesse non più regionale, ma nazionale»⁴⁵¹. Insomma, «il primato

446) F. TURATI, *Una minaccia?*, «Critica Sociale», XX, n. 8, 16 aprile 1910, p. 117. «Ma un Senato, scriveva Turati, che dovesse scaturire direttamente da una fonte elettiva propria – non certo identica a quella della Camera – non potrebbe che rappresentare forze e interessi più angusti e privilegiati, e acquisterebbe in vigore, che il Senato odierno non possiede, nel senso di ostacolare la libera volontà delle masse [...]; equivarrebbe a una vera restrizione della sovranità popolare e del diritto di voto». Su «Il Tempo», invece, si giudicava positivamente la prospettata riforma del Senato. «La riforma del Senato non può non avvenire in senso conservatore, soprattutto se verrà realizzata sul criterio della elettività» ribadiva Salvemini (cfr. G. SALVEMINI, *In tema di riforma elettorale: III. Il progetto Bonomi (ripristino dell'art. 100); IV. Il progetto Luzzatti (allargamento a zig-zag coi contrappesi)*, «Critica Sociale», XXI, n. 3, 1° febbraio 1911, p. 39). Si veda inoltre: *Riformare il Senato?*, «Avanti!», 17 novembre 1910.

447) G. BANDINI, *Il voto obbligatorio*, «Critica Sociale», XXI, n. 1, 1° gennaio 1911, pp. 6-12. «I moderati pensano ora a ricorrere al voto obbligatorio perché il *non expedit* è ormai crivellato da migliaia di infrazioni tacite ed aperte, e perché è divenuta consuetudinaria nei nostri costumi politici l'alleanza dei cattolici e dei conservatori contro i partiti popolari». Cfr. pure ID., *Postscriptum all'articolo sul voto obbligatorio*, ivi, 16 gennaio 1911, p. 21, per la citazione. Sul voto obbligatorio: CASERTANO, *Il diritto di voto* cit., pp. 355-365.

448) Sul Congresso svoltosi a Milano: *Resoconto stenografico dello XI Congresso Nazionale del Partito Socialista Italiano (Milano, 21-22-23-24-25 ottobre 1910)*, Roma 1911. Per la relazione di F. TURATI, *L'azione politica del Partito Socialista. I criteri generali*, Milano 1910. Per una ricostruzione del dibattito: ARFÈ, *Storia del socialismo italiano* cit., pp. 136-142; CORTESI, *Il socialismo italiano tra riforme e rivoluzione* cit., pp. 337-402; CHERUBINI, *Giuseppe Emanuele Modigliani* cit., pp. 385-394.

449) CORTESI, *Il socialismo italiano tra riforme e rivoluzione* cit., p. 345.

450) CHERUBINI, *Giuseppe Emanuele Modigliani* cit., pp. 339-341.

451) ARFÈ, *Storia del socialismo italiano* cit., p.142. Per il testo della relazione presentata all'XI Congresso nazionale del PSI: G. SALVEMINI, *Suffragio universale (Specialmente in rapporto al problema meridionale)*, Roma 1910, ora in ID., *Movimento socialista e questione meridionale* cit., pp. 391-435.

della politica, la priorità, quasi una contrapposizione, degli obiettivi politici rispetto a quelli sociali»⁴⁵².

Dopo il ritorno, nel 1908, dei riformisti alla guida del partito, Salvemini aveva rotto «gli indugi e con Giuseppe Emanuele Modigliani, Ugo Guido Mondolfo e l'appoggio della stessa Kuliscioff [aveva elaborato] una piattaforma di "riformismo dissidente", decisamente antigiolittiano, meridionalista, liberista, fautore della lotta a fondo per il suffragio universale maschile e femminile e della concretizzazione di alcune grandi riforme di struttura»⁴⁵³.

L'approvazione di un ordine del giorno che poneva come primo dei «quattro capisaldi» dell'azione politica del partito il suffragio universale maschile e femminile – «integrato con l'allargamento delle circoscrizioni, la rappresentanza proporzionale, l'indennità dei deputati, la garantita libertà e sincerità delle urne»⁴⁵⁴ – non aveva favorito alcun orientamento unitario; neppure fra i riformisti.

Il contrasto fra Salvemini e Turati non fu sanato. Le loro linee «nascevano nell'ambito della medesima concezione del socialismo gradualista, ma racchiudevano due tattiche e, alla fine, due strategie diverse»⁴⁵⁵. E alla ripresa del dibattito, all'inizio del 1911, la ri-

452) A. VENTURA, *Gaetano Salvemini e il Partito socialista*, in *Gaetano Salvemini tra politica e storia*, a cura di G. CINGARI, Bari 1986, p. 64.

453) L. VALIANI, *Questioni di storia del socialismo*, Torino 1975, pp. 119-120. Oltre ai volumi citati in precedenza, cfr. M. SALVADORI, *Gaetano Salvemini*, Torino 1963. Sul suo meridionalismo: G. GALASSO, *Il meridionalismo di Salvemini*, in *Atti del Convegno su Gaetano Salvemini. Firenze 8/10 novembre 1975*, a cura di E. SESTAN, Milano 1977, pp. 295-306.

454) Si veda il testo dell'ordine del giorno Turati – che ebbe 13.006 voti rispetto ai 4.547 ottenuti da quello di Modigliani e ai 5.928 di quello di Lazzari (gli astenuti furono 932) – in *Resoconto stenografico dello XI Congresso Nazionale del Partito Socialista Italiano* cit., pp. 361-365, ora pubblicato, tenendo conto delle rettifiche allora fatte, da CORTESI, *Il socialismo italiano tra riforme e rivoluzione* cit., pp. 396-399.

Sul tema dello scrutinio di lista, della rappresentanza proporzionale e dell'indennità ai deputati, si veda la relazione di F. NICCOLINI, *Scrutinio di lista rappresentanza proporzionale. Relazione di Ferruccio Niccolini*, Roma 1910. Sulla proporzionale, tema di immediata azione politica, si sottolineava: «metterebbe i rappresentanti, in Parlamento e nei Consigli comunali, all'unisono col pensiero dei singoli gruppi di elettori da cui derivano, e numericamente in proporzione con le forze effettive dei gruppi medesimi; contribuirebbe a migliorare la qualità degli eletti; a sradicare il localismo, le clientele; a circoscrivere gli effetti della corruzione, a diminuire l'astensionismo, a educare le masse elettorali, a rinvigorire le compagini dei partiti».

455) G. CINGARI, *Il Mezzogiorno*, in *Gaetano Salvemini tra politica e storia* cit., p. 113. Per una approfondita analisi delle posizioni salveminiiane sul tema della questione meridionale posta in termini di una questione nazionale, in relazione al dibattito sul suffragio: cfr. VENTURA, *Gaetano Salvemini e il Partito socialista* cit., pp. 53-59.

badita convinzione di Salvemini «della impossibilità di una vera e profonda politica riformatrice e democratica, finché riman[esse] immutato il presente sistema elettorale»⁴⁵⁶ e le sue critiche al progetto di «leva elettorale» di Ciccotti⁴⁵⁷ e a quello di Bonomi – per il ripristino dell'art. 100⁴⁵⁸ – rimarcarono nuovamente differenze e contraddizioni anche sulla concezione del riformismo, nei rapporti fra sindacato e partito, su significato e obiettivi della collaborazio-

456) G. SALVEMINI, *Che fare?*, «Critica Sociale», XXI, n. 1, 1° gennaio 1911, p. 1. L'articolo è ripubblicato in Id., *Il ministro della mala vita e altri scritti sull'Italia giolittiana* cit., pp. 215-226.

457) G. SALVEMINI, *In tema di riforma elettorale: I. Lo stato attuale delle cose; II. Il progetto Ciccotti (la leva elettorale)*, «Critica Sociale», XXI, n. 2, 16 gennaio 1911, pp. 17-20. «Mancano precisamente le condizioni postulate dal Ciccotti, osservava. Mancano, in Italia, almeno 30mila aule scolastiche ed almeno altrettanti maestri per soddisfare ai bisogni di tutta la attuale popolazione infantile fra i 6 e i 10 anni [...]. Né la legge Daneo-Credaro provvede, nella maniera in cui è stata concitata dalla Camera, alla istituzione delle scuole necessarie».

458) SALVEMINI, *In tema di riforme elettorali: III. Il progetto Bonomi* cit., pp. 37-40. «Anche nell'ipotesi che debba produrre la iscrizione nelle liste di tutti i maggiorenni non analfabeti, porterebbe bensì al Nord il numero degli elettori da 1 milione a 2 milioni 680 mila, cioè quasi al raddoppiamento; ma questo non sarebbe ancora il suffragio universale, perché resterebbe sempre fuori dalle liste anche al Nord un buon milione, cioè più di un quarto dei cittadini maggiorenni. E, quanto all'Italia meridionale, bisognerebbe fare una forte tara – scriveva – a quel quasi raddoppiamento perché gli elettori salirebbero, sulla base di 792 mila, di appena 457.000, e continuerebbero sempre a rimanere a piedi più di due milioni, cioè quasi i 2/3 dei cittadini maggiorenni». Salvemini invitava poi a non dimenticare che «gli aumenti in base all'art. 100 sarebbero stati limitatissimi nel Mezzogiorno, non solo per il grande analfabetismo, non solo per le torpide iniziative individuali e per la mancanza di organizzazioni, ma anche per l'ostruzionismo e per il camorristo delle Commissioni comunali e provinciali» (p. 38).

Si veda ancora per una critica alle posizioni di Bonomi: LA CRITICA SOCIALE e G. SALVEMINI, *Il socialista che si contenta (intorno alla riforma elettorale)*, «Critica Sociale», XXI, n. 5, 1° marzo 1911, pp. 65-70. Salvemini sottolineava l'arretratezza dell'Italia anche per quanto riguardava la scuola e giudicava irrealistica, nel medio periodo, secondo le norme proposte, la prospettiva di iscrizione nelle liste elettorali degli analfabeti: «Le classi mancanti – denunciava – sono circa 50.000 [...]. Ma le aule scolastiche non si possono improvvisare [...]. Il progetto Daneo poneva a carico dello Stato la spesa per gli stipendi ai maestri di tutte le nuove scuole. All'ingrosso, si può calcolare un fabbisogno di almeno trenta milioni annui. Il progetto stanziava due milioni per il 1911-12. E lo stanziamento cresceva un milione all'anno fino a raggiungere dieci milioni nel 1919-20 [...]. Ad ogni modo, anche col progetto Daneo, fra dieci anni sarebbero sempre mancate alla lotta contro l'analfabetismo almeno 16.000 aule ed altrettanti maestri. E la speranza dell'on. Bonomi, di vedere sparire in pochi anni in grazia del progetto Daneo-Credaro, l'analfabetismo, sarebbe cosa vana»: cfr. il testo anche in SALVEMINI, *Movimento socialista e questione meridionale* cit., p. 478.

ne governativa.

I critici del disegno di legge governativo sottolineavano che l'allargamento del voto sarebbe stato poco significativo nelle grandi città del Nord, come a Milano e a Torino⁴⁵⁹, e che nell'Italia meridionale la mancanza di organizzazione avrebbe reso «vana per la classe lavoratrice la riforma Luzzatti»⁴⁶⁰. Complessivamente – si sottolineava – avrebbe reso elettori «mezzo milione di possibili elettori lavoratori, ma contrappesa[ndoli]: 1° con la iscrizione immediata d'ufficio di un altro mezzo milione di elettori delle classi medie e superiori; 2° col voto obbligatorio»⁴⁶¹. I giudizi negativi erano

- 459) G. SALVEMINI, *Gli effetti della riforma elettorale nel Comune di Milano*, «Avanti!», 3 gennaio 1911. In relazione alla richiesta – prevista nel disegno di legge –, del certificato di «proscioglimento», che veniva rilasciato alla fine dell'obbligo scolastico, necessario per l'iscrizione nelle liste, Salvemini parlava addirittura di «*restrizione del diritto di voto*». La riforma proposta da Luzzatti è, almeno per Milano, scriveva, una riforma di cui sarebbe difficile immaginare una più conservatrice e antiproletaria. Per Torino, i calcoli di Salvemini prevedevano «un leggerissimo guadagno a vantaggio della classe operaia [...] annullato però dalla obbligatorietà del voto: *obbligatorietà* – sottolineava – *che sarà efficace per i soli elettori delle classi medie e superiori*»: cfr. G. SALVEMINI, *Gli effetti della riforma elettorale nel Comune di Torino*, «Avanti!», 11 gennaio 1911.
- 460) G. SALVEMINI, *Gli effetti della riforma elettorale nell'Italia meridionale*, «Avanti!», 14 gennaio 1911. La mancanza di organizzazione avrebbe reso «vana la riforma anche in quelle provincie in cui l'analfabetismo non [era] eccezionalmente alto, mentre non [sarebbe stata] vana nè la iscrizione d'ufficio nè la obbligatorietà del voto». Salvemini definiva «la riforma elettorale radico-luzzattiana una ignobile mistificazione, che vuole fare gli interessi dei partiti conservatori al Nord e delle camorre giolittiane al Sud». Si vedano i tre articoli pubblicati sul quotidiano del partito socialista, riuniti con il titolo «Nord e Sud nella riforma elettorale Luzzatti», in Id., *Movimento socialista e questione meridionale* cit., pp. 459-469. Per la posizione di Salvemini e dei suoi corrispondenti, fra il 1909 e l'inizio del 1911: Id., *Carteggi I (1895-1911)* cit., pp. 416-417 (per la lettera di Morgari del 27 dicembre 1909), pp. 419-422 (per la lettera di Salvemini a Morgari del 2 gennaio 1910), pp. 427-428 (per la lettera del 28 gennaio 1910 di A. Kuliscioff), pp. 432-436 e 443-444 (per le lettere di Salvemini a Morgari del 6, 30 marzo e 27 maggio 1910), pp. 462-463 (per la lettera di Salvemini a Schiavi del 16 marzo 1911).
- 461) *Ibid.* Si vedano inoltre: *Attraverso la relazione sulla riforma elettorale. La nostra opposizione*, «Avanti!», 4 gennaio 1911 (definiva la riforma proposta da Luzzatti «una misera burletta nel contenuto e nel modo con cui fu presentata al Parlamento e al Paese»); G. MODIGLIANI, *La corbellatura più vera e maggiore. L'allargamento provvisorio... a imbuto*, «Avanti!», 4 gennaio 1911. «E non soltanto le due parti del disegno, aggiungeva Bissolati, sono disposte in sistema di equilibrio; ciascuna altresì delle due parti appare foggiate in guisa da bilanciare in se stessa le esigenze democratiche e conservatrici: così la prova dell'alfabetismo vien circondata da troppe impacciante cautele, mentre l'obbligo del voto riesce scarsamente coattivo nella applicazione concreta»: cfr. L. BISSOLATI, *Tirando somme e facendo previsioni*, «Avanti!», 9 gennaio 1911.

motivati inoltre dal mantenimento del collegio uninominale, dalla mancata riforma della composizione dei collegi – che «corrispondevano alla popolazione di quasi mezzo secolo» prima –, dall'irrisolta questione dell'indennità parlamentare⁴⁶².

Secondo Bonomi, invece, il dato del numero degli alfabeti quasi doppio di quello degli elettori del tempo, l'esito dell'agitazione pro-suffragio promossa dal partito – non «andata molto al di là di quelli che [avevano] già il voto» – motivavano la difesa dell'allargamento del suffragio⁴⁶³.

«L'allargamento del suffragio, invece del suffragio universale, sottolineava, non è il risultato di alcun tradimento dei deputati socialisti, ma è – più che un omaggio al principio della gradualità delle riforme – il prodotto

462) Cfr. *La questione elettorale*, «Il Lavoro», 4 gennaio 1911 e, sullo stesso quotidiano: N.M. FOVEL, *I radicali e la riforma elettorale*, 6 gennaio 1911. Anche nei mesi successivi alla crisi del ministero Luzzatti, «Critica Sociale» sottolineava che «il Collegio plurinominale con lo scrutinio di lista, tanto puro e semplice, quanto col voto limitato, costitui[va] un rimedio assai peggiore del male, rappresentato dal Collegio uninominale»: cfr. LA CRITICA SOCIALE, *Per la riforma elettorale: Il pericolo imminente I*, «Critica Sociale», XXI, n. 12-13, 16 giugno – 1° luglio 1911, pp. 184-185; G. BANDINI, *Per la riforma elettorale. I La corruzione elettorale. Collegio uninominale e collegio plurinominale*, ivi, pp. 185-186 (riproduce in parte l'articolo *Difetti e pericoli dello scrutinio di lista senza rappresentanza proporzionale*, «Rivista d'Italia», XII, fasc. XI, novembre 1909, pp. 694-714); ID., *Per la riforma del Suffragio: Il pericolo imminente; II. Lo scrutinio di lista puro e semplice; III. Lo scrutinio di lista a voto limitato; a) Suoi risultati dove esiste vera lotta politica*, «Critica Sociale», XXI, n. 14, 16 luglio 1911, pp. 212-216; ID., *Per la riforma del Suffragio: Il pericolo imminente III*, ivi, 1° agosto 1911, pp. 233-236. Sulla necessità della rappresentanza proporzionale, anche per limitare la corruzione e garantire una adeguata rappresentanza parlamentare socialista insisteva anche Ferruccio Niccolini, che sul tema aveva presentato una relazione all'XI Congresso Nazionale del PSI: cfr. LA CRITICA SOCIALE e F. NICCOLINI, *Battiamo e ribattiamo il chiodo! Ancora contro il pericolo dello scrutinio di lista senza proporzionale*, «Critica Sociale», XXI, n. 16, 16 agosto 1911, pp. 248-250 «La corruzione tentata o consumata – si sosteneva – diviene più vasta e più grave che nel Collegio uninominale [...]. Le nostre oasi socialiste verrebbero, per molti anni, agli effetti elettorali, sommerse nel deserto della vasta circoscrizione. Dall'introduzione dello scrutinio di lista maggioritario il partito nostro uscirebbe dunque gravemente danneggiato; forse decimato nella sua rappresentanza parlamentare».

463) I. BONOMI, *La «leva elettorale» nel disegno di riforma elettorale*, «Avanti!», 4 gennaio 1911 e, ancora sul quotidiano del partito: *L'altra campana*, 14 gennaio 1911; *In difesa d'un principio: l'allargamento del suffragio*, 24 gennaio 1911. «Oggi, in Italia, ribadiva due mesi dopo, l'allargamento del voto sulla base di una prova modesta di alfabetismo ha un valore più rivoluzionario del suffragio universale»: ID., *Polemiche suffragiste*, «Critica Sociale», XXI, n. 6, 16 marzo 1911, pp. 82-84. Sul dibattito nel partito, sul tema, si vedano inoltre: F. TURATI e F. CICCOTTI, *L'altro punto di vista*, «Avanti!», 8 gennaio 1911.

diretto dell'insuccesso dell'agitazione popolare del Nord e del Sud d'Italia»⁴⁶⁴.

La stessa iniziativa del 22 gennaio, proclamato «giornata di lotta contro il caro-vivere e per il suffragio universale», su iniziativa della CGdL d'intesa con il PSI e il PRI, non favorì neppure una temporanea unità nel partito⁴⁶⁵. La stessa corrente riformista, peraltro notevolmente articolata al suo interno, continuava ad essere divisa sulla tipologia e sull'entità dell'allargamento del suffragio. Diversi rimanevano i criteri, le valutazioni degli obiettivi a proposito del suffragio universale – che Modigliani definiva come «quel tanto di repubblica che è possibile in monarchia» – :

«Noi continuiamo a credere – sosteneva – nel suffragio universale come mezzo di riscossa proletaria, gli altri continuano a considerarlo come l'ottimo principio di progresso democratico [...]. Il suffragio universale ha fatto da reagente chimico mettendo in presenza due diverse concezioni del socialismo [...]. Il dissenso che a Milano era profondo si acuirà a Modena. Ma mentre a Milano sembrava dover condurre a una contrapposizione fra Partito socialista e Partito del Lavoro, io credo che a Modena avrà origine o quanto meno apparirà molto prossimo un contrasto più sincero: da un lato i socialisti possibilisti (democratici socialisti: li chiama già Anna Kuliscioff), dall'altro i socialisti della lotta di classe»⁴⁶⁶.

464) I. BONOMI, *Il partito socialista e il suffragio universale*, «Rassegna Contemporanea», IV, fasc. I, gennaio 1911, p. 48.

465) Si veda *Il Manifesto della Confederazione del Lavoro. Contro il caro-vivere e per il suffragio universale*, «Il Lavoro», 18 gennaio 1911, per il testo del documento firmato dal Comitato Esecutivo e datato 14 gennaio.

Sul rapporto fra riforma tributaria e riforma elettorale: M. GOVI, *La riforma tributaria con l'abolizione dei dazi attraverso la riforma elettorale*, «Avanti!», 22 gennaio 1911. Sullo svolgimento delle iniziative del 22 gennaio: *Manifestazioni nazionali e*, per Genova, *Cronaca di Genova. L'imponente comizio d'ieri contro il rincaro dei viveri e per il suffragio universale*, «Il Lavoro», 23 gennaio 1911. Cfr. inoltre *La manifestazione del proletariato italiano*, «Avanti!», 25 gennaio 1911; *La Confederazione Generale del Lavoro negli atti, nei documenti, nei congressi* cit., pp. 124-125 per le decisioni del Consiglio Direttivo del 4 gennaio in merito alla manifestazione del 22 e del Comitato Esecutivo del 26 gennaio 1911 per la riunione fra i rappresentanti della CGdL e dei partiti socialista e repubblicano; VIGEZZI, *Giolitti, il giolittismo, il Partito socialista e il suffragio universale* cit., p. 221. Sulla partecipazione del PRI all'agitazione per il suffragio universale cfr. TESORO, *I repubblicani nell'età giolittiana* cit., pp. 36 ss. Per l'adesione alla manifestazione anche del settimanale di Giovannini: A. GIOVANNINI, *La democrazia e il caro vivere*, «La Libertà Economica», IX, n. 3, 22 gennaio 1911, pp. 52-56.

466) G.E. MODIGLIANI, *La vera questione*, «Avanti!», 17 aprile 1911. Sulle sue posizioni in questo periodo – fu il solo ad esprimere voto contrario nelle riunioni della Direzione del 7-8 aprile che si allineò alla decisione del gruppo parlamentare di votare a favore del governo Giolitti –: CHERUBINI, *Giuseppe Emanuele Modigliani* cit., pp. 395-398.

Nella stessa CGdL, inoltre, alcuni dirigenti si erano dichiarati contrari al voto agli analfabeti: «la maggioranza degli analfabeti – scriveva Ancilotti – costituisce la riserva e lo strumento della borghesia reazionaria o meglio ancora del clericalismo italiano»⁴⁶⁷.

«Non vogliono dare il voto ai contadini meridionali perchè vogliono assicurare alle cooperative del Nord il monopolio dei lavori pubblici del Mezzogiorno»⁴⁶⁸, ribadiva invece Salvemini, che considerava il suffragio universale «uno strumento normale e legale di reazione contro i galantuomini offerto ai contadini meridionali»⁴⁶⁹. L'allargamento del voto proposto da Luzzatti avrebbe favorito, a suo parere, «le organizzazioni del Nord, in quanto le [avrebbe] liberate dai lunghi fastidi delle pratiche per la iscrizione nelle liste di quei soci che sapevano leggere e scrivere, ma non [avrebbe] modifica[to] quasi in nulla le condizioni elettorali del Mezzogiorno dove sarebbe rimasta sempre fuori dalle liste la grande maggioranza dei cittadini, che era analfabeta»⁴⁷⁰.

Altre critiche, nuove divisioni emersero poi nell'ambito dell'Estrema Sinistra, nella riunione congiunta con la Confederazione del Lavoro, in relazione alla «connessione del suffragio universale e del caro viveri»; riemersero riserve nei confronti dell'agitazione nonostante Rigola sottolineasse la necessità di «insistervi per riaffermare il proletariato al regime rappresentativo»⁴⁷¹.

467) Cfr. F. ANCILOTTI, *La riforma elettorale*, «Il Lavoro», 12 gennaio 1911. Nell'articolo si dichiarava «per principio contrario alla concessione del voto all'analfabeta» e pure al voto obbligatorio: si veda anche l'altro suo articolo *La riforma elettorale. Ciò che si dovrebbe chiedere*, ivi, 17 gennaio, che è in parte una risposta a G. PUGLIESE, *Per la riforma elettorale*, ivi, 15 gennaio 1911.

468) SALVEMINI, *Carteggi I* cit., p. 477 per la sua lettera a Giustino Fortunato del 23 febbraio 1911.

469) L'UNITÀ [G. SALVEMINI], *Riforma elettorale e questione meridionale*, «L'Unità», 13 aprile 1912, ora in *Movimento socialista e questione meridionale* cit., p. 517. «Il nostro sistema politico e amministrativo – ribadirà sulla «Voce» del 16 marzo 1913 – si fonda sull'asservimento della piccola borghesia meridionale e dei suoi rappresentanti parlamentari ai gruppi politici prevalenti nell'Italia settentrionale, e sul consenso sistematico dei gruppi politici prevalenti nell'Italia settentrionale alla malvagità delle clientele meridionali»: cfr. *ibid.*, p. 493.

470) Cfr. la prefazione al volume *Tendenze vecchie e necessità nuove del movimento operaio italiano*, ora in SALVEMINI, *Movimento socialista e questione meridionale* cit., p. 596.

471) Cfr. *La Confederazione del Lavoro e i gruppi socialista e repubblicano*, «Il Lavoro», 26 gennaio 1911. Nella riunione del 25 gennaio, Agnini si era dichiarato «scettico» sul suffragio universale; Barzilai aveva sostenuto che le due questioni non potevano essere abbinate. Criticarono la «connessione» anche Casalini e Marangoni. Anche Bo-

Con l'inizio dell'anno, quindi, dopo la votazione parlamentare sul caro-viveri⁴⁷², il progressivo disgregarsi della «maggioranza», il passaggio dei socialisti all'opposizione, l'opposizione della maggioranza del Senato alle idee dell'Arcoleo e del Luzzatti – emersa anche nel dibattito svoltosi dal 9 al 15 febbraio –⁴⁷³, l'isolamento di

nomi giudicò «non felice la connessione dei due problemi perchè il dazio sul grano – sostiene – [era] diversamente sentito nelle varie regioni d' Italia». Riteneva un errore anche l'agitazione per il suffragio universale: «svaluta l'allargamento del voto imposto alla Camera con la sola azione parlamentare non suffragata, purtroppo, dalla relativa agitazione nel paese». L'abbinamento fu invece ritenuto «valido» da Treves e da Quirino Nofri. La riunione fra i rappresentanti della Confederazione e dei gruppi parlamentari continuò il 26 gennaio e si concluse con un ordine del giorno proposto da Bonomi e da Barzilai in cui si consentiva «nella doppia agitazione iniziata» dalla CGdL e ci si impegnava a «portare in Parlamento le richieste della classe lavoratrice organizzata, nel senso e nella direttiva indicata» dalla Confederazione stessa: cfr. sempre sul quotidiano genovese: *Per il voto, per il pane e contro le nuove spese militari. Le deliberazioni del «Parlamentino»*, 27 gennaio 1911. In una successiva riunione a Montecitorio, il 27 gennaio, fu esaminato il disegno di legge di riforma elettorale presentato da Luzzatti: Rigola presentò un ordine del giorno contro il voto obbligatorio, che venne approvato all'unanimità; Ancilotti presentò una serie di emendamenti: cfr. *Ultime notizie. Per il suffragio universale e contro il progetto governativo*, 28 gennaio 1911.

472) Si veda la discussione svoltasi alla Camera sulla mozione relativa al rincaro dei viveri, presentata dai deputati Canepa, Casalini e altri: *Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione, Discussioni*, tornata del 2 febbraio 1911, pp. 11732-11761. Il discorso di Luzzatti è pubblicato pure nel volume V delle *Opere: Problemi della finanza* cit., pp. 527-539. Nella votazione nominale, Luzzatti ottenne ancora una larga maggioranza: 261 voti a favore, 88 contrari («che non costituirono il nucleo d'una effettiva alternativa parlamentare, ma solo la somma dei contrapposti gruppi d'opposizione»); 9 furono gli astenuti: *Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione, Discussioni*, tornata del 2 febbraio 1911, pp. 11759-11761. In un telegramma a Giolitti, il 2 febbraio, Luzzatti parlò di una «salda compagine dei tuoi amici, dei radicali e dei miei amici personali»: cfr. *Dalle carte di Giovanni Giolitti. Quarant'anni di politica italiana. III* cit., p. 39. La votazione – secondo «Il Lavoro» – non aveva invece «evidentemente diviso i partiti in modo razionale»: *Il nostro compito*, 5 febbraio 1911. Si vedano, inoltre, le pagine dedicate a «Caro viveri e tattica parlamentare» da ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, II cit., pp. 729-743, anche per una analisi dell'opposizione a Luzzatti e per la formazione di un gruppo parlamentare costituito dai «giolittiani dissidenti» e dai deputati provenienti dalle file sonniniane.

473) Cfr. *Atti parlamentari, Senato del Regno, legislatura XXIII, I sessione 1909-1910, Atti interni-Documenti*, I, N.103; *Per la riforma del Senato. Relazione della Commissione* cit., pp. 28-31, anche per la posizione del relatore di minoranza, Luigi Rossi, che sottolineò il suo «fondamentale dissenso». Per la durissima opposizione del sen. Rattazzi al progetto di riforma di Arcoleo ma soprattutto a Luzzatti, si veda la sua lettera a Giolitti del 17 febbraio 1911, in *Dalle carte di Giovanni Giolitti. Quarant'anni di politica italiana. III* cit., pp. 42-44 e C.A. CORTINA, *Un colloquio con S.E. Rattazzi sugli ultimi voti del Senato*, «La Rivista politica e parlamentare», II, 16 febbraio 1911,

Luzzatti sembrarono rendere meno realistica, rispetto al passato, la prospettiva di una riforma elettorale.

Difficoltà e riserve emersero poi, nuovamente, nei dibattiti negli Uffici, il 18 febbraio⁴⁷⁴, e in quelli della Commissione dei diciotto – che avrebbe dovuto riferire sul disegno di legge di riforma⁴⁷⁵ –.

Una svolta, e non solo nella storia parlamentare, avvenne il 18 marzo: Fovel non esitò a paragonarla alla «rivoluzione parlamentare» del 1876⁴⁷⁶. Il dibattito sulle mozioni presentate dai radicali e dai socialisti intese a porre un limite di tempo alla Commissione per la riforma elettorale, il contrasto emerso fra Camera e Commissione – che si era dichiarata favorevole ad un ordine del giorno Bertolini che rinviava «l'applicazione della riforma a dopo il 1913» – si conclusero infatti con le dimissioni dei ministri radicali dal gabinetto e con quelle di Luzzatti da Presidente del Consiglio⁴⁷⁷.

p. 96. Sulle «idee sul Senato» in Italia, in Francia, in America e in Inghilterra e sul dibattito sulla Relazione Arcoleo: C. CARISTIA, *La mancata riforma. Idee e fatti intorno alla Camera del Senato*, Torino 1911. Sul citato dibattito al Senato e la riforma dell'Alta Camera: ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, II cit., pp. 749-750; N. ANTONETTI, *Bicameralismo e sistema dei partiti nell'età giolittiana: preliminari per una ricerca*, «Sociologia», nn. 2-3, 1990, pp. 199-209.

474) Per il dibattito negli Uffici, dove emersero nuovamente i contrasti all'interno della «maggioranza», e per gli schieramenti contrapposti dei fautori della riforma – fra l'altro, i radicali, la Sinistra democratica, parte dei giolittiani di sinistra ed alcuni giolittiani moderati, i socialisti – e degli oppositori – moderati provenienti da diversi gruppi, come da quello sonniniiano, e alcuni deputati 'giolittiani' –: ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, II cit., pp. 750-754.

Per il dibattito nei nove Uffici della Camera si vedano un resoconto di tutti gli interventi e i commenti del direttore della «Rivista politica e parlamentare»: LA RIVISTA, *La Camera seppellirà la riforma elettorale?*, «La Rivista politica e parlamentare», II, fasc. 11, 23 febbraio 1911, p. 97; C. A. CORTINA, *La discussione del progetto elettorale agli Uffici. Le possibili anomalie delle votazioni negli Uffici*, ivi, p. 98 e *Come si svolse la discussione*, ivi, pp. 98-100.

475) La Commissione risultò composta da 13 candidati ministeriali e da 5 eletti dalle varie forze di opposizione (1 della «Sinistra democratica», 2 sonniniiani, 1 giolittiano dissidente, 1 «clerico moderato»).

476) N.M. FOVEL, *18 marzo 1876 e 18 marzo 1911 – Dalla prima all'ultima caduta di Luzzatti*, «Rassegna contemporanea», IV, fasc. VIII, agosto 1911, pp. 46-58.

477) L'ordine del giorno del giolittiano Pozzi («La Camera prende atto della dichiarazione della Commissione, e passa all'ordine del giorno») ottenne 265 voti favorevoli, 69 contrari: cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione, *Discussioni*, tornata del 18 marzo 1911, pp. 13561-13562. «Votarono no i tre gruppi dell'«Estrema Sinistra», nonché i sei deputati della 'Sinistra democratica' e due altri liberali di sinistra, sì, invece, tutti i gruppi liberali, dal grosso della stessa 'Sinistra democratica' attraverso la 'maggioranza giolittiana' al 'Centro sonniniiano', il ministero

Decisivo era stato l'intervento di Giolitti a favore del suffragio quasi universale.

«Io credo che al giorno d'oggi – sostenne – sia indeclinabile un ampliamento del suffragio. Dopo venti anni dall'ultima legge elettorale, una grande rivoluzione è avvenuta in Italia, la quale produsse un grande progresso nelle condizioni economiche, intellettuali e morali delle classi popolari. A questo progresso, secondo me, corrisponde il diritto ad una più diretta partecipazione nella vita politica del paese (*Approvazioni*) [...].

Evidentemente le leggi elettorali non si possono votare per acconto. Quando si affronta il più grave dei problemi che un Parlamento possa affrontare, si ha il dovere di risolverlo a fondo.

[...] Io devo dire ancora questo: che non credo sia sufficiente il decidere se noi dobbiamo o non dobbiamo dare facoltà agli ispettori scolastici di creare qualche elettore: (*Commenti*) io credo che il problema, quando è posto dinanzi alla Camera e al paese, debba essere risolto con criteri molto più larghi (*Vive approvazioni-Commenti*).

Io non credo che un esame sulla facilità di maneggiare le 24 lettere dell'alfabeto debba costituire il problema per decidere se un uomo ha attitudine per giudicare delle grandi questioni che interessano le masse popolari, o se non sia possibile di trovare altri criteri molto più vasti, il che io confido che gli studi della Commissione vorranno raggiungere (*Commenti-Approvazioni*)⁴⁷⁸.

inclusi i suoi membri radicali, cui si aggiunsero altri tre deputati del gruppo, ed i clericali. Votando coi giolittiani, i sonnini impedirono proprio quella differenziazione, voluta dal giolittiano Pozzi, fra 'maggioranza' e opposizione sonniniiana, una differenziazione che li avrebbe isolati, rendendone palese la debolezza numerica»: cfr. ULLRICH, *La classe dirigente nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, II cit., p. 777. Sui socialisti, la crisi del ministero Luzzatti e il ritorno di Giolitti, anche in riferimento alla tematica della riforma elettorale: VIGEZZI, *Giolitti, il giolittismo, il Partito socialista e il suffragio universale* cit., pp. 219-229.

Su «Il Lavoro» si vedano inoltre gli articoli: *Il Partito Socialista per il suffragio universale*, 11 aprile 1911; G. CAVALLERA, *Il nostro dovere di fronte al suffragio universale*, 13 aprile 1911; *Svolta storica e Per il voto alla donna*, 16 aprile 1911; I. BONOMI, *Come si faranno votare gli analfabeti*, 27 aprile 1911 (in relazione ai problemi relativi all'introduzione del «suffragio universale»).

478) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Discussioni*, tornata del 18 marzo 1911, pp. 13557-13558, ora in G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari III* cit., pp. 1364-1365. Sulla crisi del ministero, interessanti le notazioni di GIOLITTI, *Memorie della mia vita* cit., pp. 187-189 e di LUZZATTI, *Memorie. Volume Terzo* cit., pp. 437-443 (ma si vedano pure, nella Parte II, le pagine dedicate al «1911» per l'attività del suo ministero). Significativa è anche la lettera di risposta del 10 aprile del 1911 di Luzzatti al ministro spagnolo Moret: «Nous, nous sommes habitués à gouverner avec un âpre soin de la chose publique et à quitter le pouvoir avec une

Il discorso di Giolitti provocò un cambiamento di posizioni e di schieramenti; obbligò l'Opposizione costituzionale a ripensare tattica e prospettive d'alleanza, l'Estrema Sinistra a «ridefinirsi» anche in relazione ad un programma di governo nel quale figuravano il monopolio statale delle assicurazioni e il suffragio quasi universale maschile. La sua proposta «sopravanzò quindi sia le intenzioni di tutte le correnti liberali, sia le speranze delle correnti dell'Estrema» che aveva sostenuto «sì il suffragio, e anche con calore, ma come richiamo a un principio ideale più che per richiederne l'attuazione concreta». Fra i repubblicani, in particolare, e non solo in Romagna, riaffiorarono perplessità («Il suffragio universale in monarchia – scrisse il “Pensiero Romagnolo” – servirà a Giolitti come quello ristretto per opprimere e corrompere il popolo, come servì a Napoleone per fondare l'impero, come serve a Francesco Giuseppe per tenere diritta la baracca mosaico che dirige da 50 anni») ⁴⁷⁹ motivate anche dalla situazione locale: il possibile cambiamento di rappresentanti in alcuni collegi – con il prevalere di monarchici nelle campagne ove era stata scarsa l'organizzazione repubblicana – e il mutamento dei rapporti di forza fra il partito repubblicano e quello socialista ⁴⁸⁰.

Nel movimento cattolico numerose erano le voci favorevoli al suffragio universale, seppure con distinguo e riserve; quasi unanimi quelle per il voto obbligatorio e la rappresentanza proporzionale ⁴⁸¹.

Tornato al potere, Giolitti ritirò il progetto luzzattiano sosti-

joie ravissante. Mais – scriveva – quelle difficultés en Italie, comme chez vous, à diriger les partis libéraux et particulièrement les radicaux; on ne peut pas vivre sans eux, mais avec eux on a la certitude de mourir!» (*ibid.*, pp. 442-443).

479) LOTTI, *I repubblicani in Romagna* cit., pp. 441-443, anche per la citazione del «Pensiero Romagnolo» del 15 ottobre 1911 che sottolineava pure che «tutte le riforme possibili largite dall'alto non fa[cevano] che accrescere il potere di privilegio», mentre «il desiderio, la 'volontà' del popolo solo po[tevano] trasformare una situazione, rovesciare il sistema».

480) *Ibid.*, pp. 443-445. Gaetano Mosca calcolava che con il «suffragio universale» sarebbe cambiato forse «il colore politico di dodici o quindici collegi dell'alta Italia, a vantaggio soprattutto del partito cattolico, e di altrettanti forse nell'Italia centrale, dove a preferenza i repubblicani [avrebbero perso] parecchi seggi che sarebbero [stati] probabilmente conquistati dai socialisti»: cfr. G. MOSCA, *Effetti pratici del suffragio universale in Italia*, «Corriere della Sera», 16 giugno 1911, ora in *Il tramonto dello Stato liberale* cit., pp. 140-142.

481) Cfr. *Il suffragio universale e i partiti in Italia*, «L'Osservatore Cattolico (l'Idea)», n. 17, 23 aprile 1911, pp. 261-262; E. ARDUINO, *La riforma elettorale. Partito conservatore e partito radicale. Il voto delle donne*, ivi, n. 18, 30 aprile 1911, pp. 273-274. «Di-

tuendolo con la sua «Riforma della legge elettorale politica»⁴⁸².

chiariamo subito – scriveva Arduino – che del suffragio universale non siamo nè fautori nè entusiasti, nè oppositori pertinaci [...]. Siamo convinti che l'influenza esercitata dai congegni elettorali sulla vita di una nazione ha un valore limitato [...]. Ad ogni modo il suffragio universale – sia pure per effetto di un pregiudizio giacobino – fa parte di quelle riforme che, una volta lanciate, non si possono procrastinare, senza correr l'alea di esporre il paese a gravi per quanto artificiose agitazioni». Si veda pure *I nove milioni di elettori e l'analfabetismo*, ivi, n. 21, 21 maggio 1911, p. 326 per una sottolineatura dei «doveri» dei cattolici nella nuova situazione: «Il vecchio binario *organizzazione e stampa* è ora più che mai d'attualità, e di quanta impellente attualità!». A favore del suffragio universale, «senza restrizioni e senza limiti», del voto obbligatorio, della rappresentanza proporzionale e della riforma della procedura elettorale si esprimeva anche la «Piccola rivista di cultura popolare per cura dell'Ufficio Centrale dell'Unione Popolare fra i cattolici d'Italia»: cfr. gli articoli: *La riforma elettorale, Il suffragio universale, Il voto obbligatorio, La rappresentanza proporzionale*, «La leva», I, n. 1, 31 marzo 1911.

Ostile alla riforma elettorale proposta da Giolitti era invece il quotidiano intransigente fiorentino: la giudicava «logica» solo perchè rispondeva «alle origini che generarono la III Italia». I cattolici avrebbero finito con il fare, scriveva, «la testa di turco ad uso e consumo dell'on. Giolitti e dell'anticlericalismo»: cfr. *La riforma elettorale*, «L'Unità Cattolica», 4 aprile 1912; *L'allargamento del suffragio e l'organizzazione dei cattolici*, ivi, 12 maggio 1912. «L'allargamento del suffragio diventerà la ghigliottina della libertà. Giolitti si impegnerà ad impedire il trionfo del deputato cattolico. Se gli farà comodo metterà in opera tutti quei mezzi che furono il vanto di A. Depretis come sono oggi il privilegio dell'on. Giolitti e l'orgoglio dei giovani turchi di Costantinopoli i quali hanno fatto eleggere i deputati della Tripolitania e della Cirenaica senza che quegli elettori abbiano visto neppure le urne»: cfr. *La riforma elettorale e i cattolici*, ivi, 30 maggio 1912. Critico nei confronti della riforma giolittiana era anche il settimanale «Il Popolo» di Firenze: si veda l'articolo *La sfida a Giolitti* sul numero del 18 maggio 1912.

Sulla rappresentanza proporzionale si veda inoltre M. POZZOLINI, *La rappresentanza proporzionale e la legge elettorale politica*, «L'Osservatore Cattolico (L'Idea)», n. 34, 20 agosto 1911, pp. 114-117, il quale sottolineava che la richiesta della proporzionale figurava già nel Programma della Democrazia Cristiana formulato a Genova nel 1898. Si vedano inoltre gli articoli dedicati dal settimanale alla proporzionale in alcuni paesi europei, nei mesi precedenti, fra l'aprile e il giugno 1910.

482) Cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione, *Atti stampati* N. 907. Il disegno di legge divenne poi la legge 30 giugno 1912, n. 665, cui seguì, in pari data, il nuovo Testo Unico n. 66. Sui dibattiti e sulle votazioni parlamentari, si vedano le pagine dedicate a «La Libia ed il suffragio universale alla Camera», in ULLRICH, *La classe dirigente nella crisi di partecipazione all'Italia giolittiana*, II cit., pp. 1117-1144.

Secondo alcuni «Appunti statistici» presentati dalla «Nuova Antologia», il corpo elettorale sarebbe stato completamente trasformato, sulla base della nuova legge. «Sopra 69 province, soltanto in sette con 47 collegi – sottolineava nel 1911 –, gli antichi elettori continueranno ad essere in maggioranza in confronto dei nuovi. Indicando tra parentesi la percentuale dei vecchi elettori, tali province sono: Novara (63,9); Alessandria (61,3); Como (58,3); Sondrio (56,1); Belluno (55,1); Porto Maurizio (53,1); Reg-

Il dibattito sul nuovo disegno di legge si svolse nel maggio 1912, alla Camera, in quindici sedute, in una situazione profondamente cambiata rispetto alla precedente: la tematica di Tripoli e dell'equilibrio mediterraneo in pericolo si intrecciò, e non solo per l'Opposizione costituzionale, con la questione del suffragio universale⁴⁸³. La lotta parlamentare si era spostata dalla politica interna alla politica estera. La grande dimostrazione di consenso della Camera su

gio Emilia (50,81). Nelle altre 62 provincie, con 461 collegi, la maggioranza verrà a comporsi di elettori nuovi, che diventano più numerosi dei vecchi. Anzi, a misura che dall'Italia centrale si scende verso il Mezzogiorno e le isole, i vecchi elettori si riducono ad una modesta minoranza in confronto dei nuovi. Tutto sommato sono circa 450 deputati che verranno a trovarsi in presenza di un corpo elettorale in maggioranza nuovo. In circa 38 provincie con 269 collegi, i 269 deputati attuali si troveranno in presenza di collegi, in cui i vecchi elettori saranno meno di una terza parte del nuovo corpo elettorale». La rivista prevedeva, inoltre, che la riforma giolittiana avrebbe «portato gravi perdite al partito costituzionale liberale a beneficio dei partiti estremi avanzati nei centri urbani ed a beneficio dei partiti conservatori e reazionari nell'Italia rurale. Giova quindi ricordare alcune cifre, scriveva ancora. In Italia non esistono che undici città con più di 100.000 abitanti ciascuna; complessivamente esse non eleggono che 49 deputati. Secondo l'ultimo censimento, la popolazione dei centri urbani da 50.000 abitanti in sù, era di 4.700.000 anime; ma soli 3.800.000 abitanti erano agglomerati nei centri principali; circa 900.000 vivevano invece nelle borgate od in campagna. Praticamente si avrebbero in Italia circa 80 collegi prevalentemente urbani e 428 collegi in molta parte rurali. Se le previsioni sopra indicate si avverassero, le forze conservatrici o reazionarie prenderebbero un enorme sopravvento nell'Italia politica»: cfr. *Suffragio universale e analfabetismo* cit., p. 338. Si veda inoltre, in *Appendice* a p. 338, la carta dedicata a «Analfabeti per 100 maschi maggiorenni».

Sulle iniziative assunte dal Grande Oriente d'Italia nella prospettiva delle prime elezioni a suffragio quasi universale maschile, mentre la legge era ancora all'esame del Parlamento: F. CORDOVA, *Agli ordini del Serpente verde: la massoneria nella crisi del sistema giolittiano*, Roma 1990, pp. 42-45 e 102-107. Sulle elezioni del 26 ottobre e del 2 novembre 1913 e per la relativa bibliografia mi permetto di rinviare a BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo* cit., pp. 152-178 e 443-447.

483) La riforma elettorale che introduceva, fra l'altro, il suffragio quasi universale maschile - aumentando il corpo elettorale da 2.930.473 (elezioni del 1909) a 8.443.205 - ottenne nella votazione nominale una vastissima maggioranza: 392 voti favorevoli, 6 contrari (Albasini Scrosati, Bacchelli, Brunialti, Gaetano Mosca, Papadopoli, F. Spirito): cfr. *Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, Discussioni*, tornata dell'11 maggio 1912, pp. 19301-19302. I voti contrari furono invece 64, quelli favorevoli 284 nello scrutinio segreto: cfr. *ibid.*, tornata del 25 maggio 1912, p. 19875.

Si vedano le pagine dedicate a «L'Opposizione costituzionale' fra suffragio universale e Tripoli» da ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, II cit., pp. 979-1006 e quelle su «La Libia e il suffragio universale alla Camera, *ibid.*, pp. 1117-1144. «In realtà, rispetto a Tripoli, per i socialisti, anche le 'grandi riforme' perdono buona parte del loro significato»: cfr. VIGEZZI, *Giolitti, il giolittismo, il Partito socialista e il suffragio universale* cit., p. 244.

Tripoli, nella votazione per la conversione in legge del decreto d'annessione, il 23 febbraio, condizionò, nel periodo successivo, orientamenti, posizioni, i rapporti fra gruppi e partiti⁴⁸⁴.

Al mutamento della situazione contribuì anche la conclusione del dibattito sul disegno di legge del monopolio di Stato delle assicurazioni sulla vita, sospeso nel luglio 1911, ripreso dopo il voto su Tripoli ed esaurito in cinque giorni il 2 marzo 1912⁴⁸⁵: «la guerra e l'*union sacrée* smorzavano un po' tutte le lotte parlamentari»⁴⁸⁶.

«Ad ogni modo – scriverà poi Sonnino a Pasquale Villari – dal settembre 1911 l'Italia ha fatto un gran passo, e ormai non c'è micromania che possa farci tornare indietro. È curioso che Giolitti sia stato destinato a compiere due cose che egli aveva sempre avversato: il suffragio universale e una larga politica coloniale»⁴⁸⁷.

In tema di suffragio, Luzzatti, inaugurando il corso di diritto costituzionale all'Università di Roma, non esitava tuttavia a dichiarare «un errore fondamentale [...] attendere la salvezza politica dai congegni elettorali» e a dichiararsi critico nei confronti di coloro che volevano collegare «persino la legittimazione delle istituzioni politiche [...] con la universalità del suffragio»⁴⁸⁸.

«Ogni sistema ha i suoi vizi intrinseci – sostenne –; nessuno possiede le salvatrici influenze. Le rivoluzioni sono uscite ed escono continuamente (le Americhe latine sono pronte ogni giorno ad attestarcelo) dal suffragio universale come dal ristretto; le dittature sono ancora più adescate».

484) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, sessione unica, *Discussioni*, tornata del 23 febbraio 1912, pp. 17181-17182.

485) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione, *Discussioni*, tornata del 2 marzo 1912, p. 17509. I voti a favore del disegno di legge furono 266, i contrari 79 e 1 astenuto. Sul dibattito politico dopo la crisi del ministero Luzzatti, fra gli altri: P. CHIMIENTI, *Dopo la crisi parlamentare del marzo 1911 e dopo la discussione sul monopolio*, «Rassegna Contemporanea», IV, fasc. VIII, agosto 1911, pp. 258-277.

486) ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana*, II cit., p. 1125.

487) Cfr. la lettera del 27 ottobre 1912 in SONNINO, *Carteggio 1891-1913* cit., p. 554.

488) L. LUZZATTI, *Le cure costituzionali delle democrazie ammalate*, «Nuova Antologia», s.V, CLVI, fasc. 960, 16 dicembre 1911, p. 641. « Collegare l'ufficio con i primi rudimenti del sapere, far uscire dalla scuola il futuro sovrano, educare i nostri padroni, come dicono gl'inglesi, pareva una volta la più sana scoperta della democrazia; oggi, nel veloce turbine degli uomini e delle cose, ha come il sapore retrico e si traggono lieti auspici soltanto dalla immacolata concezione dell'ignoranza».

te dall'uno che dall'altro.

Il bene e il male dipende da ben più intime e alte ragioni; dipende dall'attitudine di un popolo a sopportare il peso degli istituti liberali con le loro glorie e con le loro infermità [...].

Ma una cosa è fuori di dubbio; se i regimi a base elettorale ristretta rischiano di degenerare in governi di classi privilegiate e plutocratiche, quelli a suffragio larghissimo con gli impeti improvvisi delle passioni popolari possono compromettere lo Stato, peggiorare il prodotto legislativo, assolvere, colla dittatura delle maggioranze, le offese inflitte dai governi alle libertà. Ormai è chiaro che se *l'ancien régime* aveva le *lettres de cachet*, con le quali ad arbitrio si imprigionavano i nemici del Monarca più che della Monarchia, il nuovo regime presenta, per ragioni diverse, pericoli uguali [...]. È manifesto che nessun sistema elettorale può salvare le moderne democrazie dai vizi che le macchiano e dai quali con mirabili sforzi, a cui auguriamo la vittoria, tentano di liberarsi: *la incompetenza, l'arbitrio, l'intolleranza, l'offesa alle libertà individuali, lo sperpero delle pubbliche finanze*⁴⁸⁹.

Luzzatti criticava anche i partiti politici che «degenerano» in feroci intolleranze, in fazioni sostituite dalle consorterie, dalle cricche, dalle clientele» e indicava la scienza costituzionale come «una clinica intesa a salvare dallo sfacelo le nazioni fatalmente inclinate a passare la linea sottile che distingue la democrazia dalla demagogia». Prospettava anche «le cure costituzionali delle democrazie ammalate», proposte per «limitare l'arbitrio del Governo che sostenuto dalle maggioranze cieche, libito fa licito»: fra l'altro, la difesa delle «libertà garantite dalle malleverie costituzionali» e delle autonomie locali; «la tutela dei diritti, dei legittimi interessi [che] fronteggiano con la giustizia ordinaria e con quella amministrativa le esorbitanze delle folle e dei Ministeri». Il diritto costituzionale avrebbe dovuto insomma vegliare contro le «usurpazioni del numero contro la libertà individuale, muovendo dal principio che una sola coscienza merita lo stesso rispetto e le stesse guarentigie che tutte quante le altre, le quali vogliono imperare o usurpare in nome delle momentanee maggioranze e perciò, con facile abuso di parole, si intitolano: *la democrazia*»⁴⁹⁰. Per questo, prospettava, fra i possibili provvedimenti contro «l'arbitrio delle leggi [...], l'istituto del *referendum* [per] assoggettare le leggi votate dal Parlamento all'esame di tutti gli elettori [...]; estremo rimedio [...] per salvarsi

489) *Ibid.*, pp. 642-643.

490) *Ibid.*, pp. 644-645.

dalla tirannide dei Parlamenti, caso più raro, e caso più frequente, dalle loro cattive produzioni».

La consapevolezza, inoltre, della «complicazione sempre maggiore delle leggi sociali, economiche, amministrative e dei loro intrecci necessari con quelle di finanza» induceva Luzzatti a sottolineare «l'obbligo di un riscontro più minuto in tutti e due i rami del Parlamento», di un'affermazione del «valore di esame» del Senato, di un «aumento dell'autorità politica dell'Alta Camera», ritenuti possibili «attingendo [...], in tutto o in parte, alle fonti elettorali»⁴⁹¹.

Nella prospettiva del suffragio universale «una grande preoccupazione», allora non diffusa, caratterizzava l'analisi di Luzzatti: «salvare i Parlamenti dal despotismo degli elettori muniti del suffragio più largo, gli elettori dal despotismo dei Parlamenti, soprattutto di salvare le libertà costituzionali dagli uni e dagli altri»⁴⁹².

491) *Ibid.*, p. 648. «È già lanciata un'idea nel Belgio – precisava Luzzatti – che il Senato debba rappresentare i corpi organizzati della scienza, del lavoro e del capitale».

492) *Ibid.* Sulle posizioni di Luzzatti negli anni successivi: R. VIVARELLI, *Luigi Luzzatti, la prima guerra mondiale e la crisi dello Stato liberale*, in *Luigi Luzzatti e il suo tempo cit.*, pp. 179-196; S. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea. La proporzionale del 1919*, Manduria 1994, pp. 66, 72, 87.

APPENDICE I

Antonio di Rudinì e le proposte di riforma elettorale

Documento 1

*Lettera di Antonio di Rudinì
a Giovanni Codronchi Argeli jr.*

30 dicembre 1896

Carissimo Amico,

Per tua regola avverto che il g[iorno] 8 Genn[aio] s'inaugurano, come sai, le sedute del Senato. Esse dureranno, forse, otto giorni, perché vi sono parecchie leggi da discutere e fra queste: una legge Prinetti pei lavori di Roma vivamente combattuta da Saracco.

La legge di perequazione fondiaria non combattuta, ch'io sappia, ma lunga e fastidiosa.

La legge sulla circolazione combattutissima da Saracco.

Credo che passeranno tutte. Occorrerà solo un po' di fatica per smorzare i mali umori e impedire a Luzzatti di dire cose inutili.

Non appena il Senato avrà preso le sue vacanze si deciderà se si deve, o pur non, proporre al Re lo scioglimento della Camera. I Ministri principali sono favorevoli allo scioglimento. Il Re mi sembra assai scosso. Vale a dire che mi sembra oramai ben disposto. Non è dunque impossibile che si decida lo scioglimento. Ed è indispensabile che tu assista alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri.

Il programma elettorale si compendierà nelle riforme amministrative che si trovano ora avanti il Consiglio di Stato ed alle quali altre se ne possono aggiungere.

Nelle riforme finanziarie con intendimenti economici. Nel programma di grande raccoglimento in Africa. Ma la Camera nuova, se Camera nuova vi sarà, deve a mio avviso sciogliere il problema militare e modificare l'elettorato amministrativo. La Camera presente non potrebbe fare né una cosa né l'altra. E le due cose sono urgentissime. Urgente, soprattutto, è la riforma dell'elettorato amministrativo, perché procedendo di questo passo saremo presto sottoposti alla tirannia delle classi più numerose che prevarranno in tutte le civiche amministrazioni del Nord.

Queste cose ti dico perché tu venga, in Gennaio, preparato a discutere questi argomenti.

Buone feste.

tuo aff. Rudinì

Fonte: BCI, *Archivio Codronchi Argeli jr.*, fasc. 7998.

Documento 2

Lettera di Antonio di Rudini a Luigi Luzzatti

[Roma], 28 aprile [18]97

C[aro] A[mico]

Preparo un disegno di legge che modifica la legge elettorale politica. Ecco le modificazioni principali.

- A. Coloro che hanno compiuto il secondo corso elementare debbono con apposito esame (all'epoca della loro iscrizione nelle liste) dimostrare di possedere le cognizioni insegnate loro nel corso Elementare.
- B. I Soldati congedati non possono essere ammessi nelle liste elettorali se non hanno un certificato speciale che fa testimonianza del profitto ottenuto nelle scuole Reggimentali.
- C. È richiesto per essere elettore politico il domicilio di cinque anni.
- D. Nelle Commissioni Municipali e Provinciali può intervenire un Commissario del Prefetto per promuovere le cancellazioni e iscrizioni degli elettori.
- E. È ordinata una revisione straordinaria delle liste dando effetto retroattivo alle disposizioni nuove.

Questo disegno di legge potrebbe essere da me presentato insieme a quello per la procedura elettorale politica, e a quell'altro per il voto plurimo amministrativo.

I tre disegni di legge sarebbero inviati a una stessa Commissione eletta direttamente dalla Camera.

La Commissione potrebbe tosto approvare (per nove[mbre]) le modificazioni alla legge elettorale politica, e ritenuta la loro grande influenza sulle liste amministrative, potrebbe ritardare l'esame del disegno sul voto plurimo estendendo però anche all'elettorato amm.[inistrativo] la prescrizione relativa al domicilio.

Martini mi assicura che Zanardelli accetterebbe questo metodo.

Pensaci e mi dirai poi quel che ti sembrerà più opportuno.

Saluti

aff[ettuosamente]
Rudini

Fonte: ALV, b. 39, fasc. *Rudini Antonio*.

Documento 3

Lettera di Giovanni Codronchi Argeli jr. a Emilio Visconti Venosta

8 dicembre 1897

Egregio Amico,

Bonardi mi dice che Zanardelli è indeciso, che non sa ancora quale risoluzione prenderà.

Volevo venire da Lei, ma seppi che molti amici di destra dovevano recarsi da Lui, e mi astenni. Ciò che mi pare certo è questo: nei corridoi della Camera gli uomini di destra giudicano che Ella deve rimanere anche se entra Zanardelli. Dunque pei nostri amici la partecipazione di Zanardelli non è paurosa: ora se gli amici non la temono, *purché Ella rimanga al Governo*, perché Ella ne uscirebbe?...

Condizione *sine qua non* dovrebbe sempre essere la riforma elettorale.

Scusi il fastidio che Le ho recato; ma Ella sa la stima che ho di Lei, il bene che Le voglio, e perdoni la parola franca di chi non desidera di meglio che di andarsene.

Con immutabile affetto.

dev.mo suo
Codronchi

[P.S.]

Le scrivo da casa, e accetti questa mia lettera come una manifestazione personale.

Fonte: AVV, Cass. C-3.

Documento 4

Lettera di Antonio di Rudinì a Luigi Luzzatti

[Roma], 9 aprile [18]98

C[aro] A[mico],

Fabbricati. Convoco per domani alle 5 p.m. te, Branca e Balenzano.

Arbib. Lo avverto di tacere.

Popolo Romano. Ha promesso di tacere.

Legge elettorale.

Mando a Visconti una lettera di Winspeare.

Dice che non si può sostenere la retroattività del domicilio, ma propone che agli elettori già iscritti si chieda di giustificare la permanenza del domicilio. Ed è giusto. Dice ancora che i nostri amici di Milano non voteranno la legge se oltre il domicilio si richiederà la firma dell'elettore a riscontro della lista d'identificazione.

Siccome non possiamo rinunciare alla firma dell'elettore così è sicuro che i Milanesi, pei quali si farebbe la legge, voterebbero contro.

Amami

tuo
Rudini

[P.S.]

Nella quistione dell'elettorato io me ne rimetto in tutto a Visconti-Venosta.

Ho un impegno che debbo mantenere, e mantiene anche Zanardelli, pur avendo la certezza di cadere male. Tanto si ha da cadere!

Saluti.

P.S.

Sarebbe ottima cosa se con le debite riserve per lasciare inalterati i denari di Stato neutro si potesse ottenere l'adesione di Visconti alle domande di Bombrini e di Piaggio.

Fonte: ALV, b. 39, fasc. *Rudini Antonio*.

APPENDICE II

Documento 1

Attilio Brunialti: Relazione sommaria preliminare sulla riforma della legge elettorale politica

Tornato ieri dalla missione che alla S.V. piacque confermarmi, mi credo in dovere far precedere la mia relazione dalle seguenti sommarissime note preliminari, che troveranno in essa ampio svolgimento e illustrazione di particolari legislativi, di fatti e di cifre statistiche.

La riforma della nostra legge elettorale politica, per la quale io ero incaricato di raccogliere i risultati degli studi e delle esperienze dei più liberi popoli, è determinata essenzialmente dai tre scopi seguenti:

1° Togliere di mezzo le corruzioni, i brogli e tutte le irregolarità ed i vizii, che turbano e corrompono l'esercizio del diritto elettorale.

2° Porre argine alla crescente diffusione dei partiti sovversivi ed im-

pedire le candidature protesta.

3° Ottenere il concorso al voto di tutti i cittadini, la cui astensione tanto più cresce e si diffonde, quanto più aumenta il numero di coloro che amano il quieto vivere, dei malcontenti, dei paurosi o di quelli indotti da altre ragioni a trascurare la cosa pubblica.

A raggiungere siffatti intenti giova tener conto:

a) delle esperienze nostre, sia durante l'impero della legge 7 maggio 1882 sullo scrutinio di lista, sia durante quello della legge 5 maggio 1891 che lo aboliva, nonché degli effetti delle altre leggi, le quali, dal 1882 al 1894, vennero modificando la procedura elettorale.

b) delle condizioni del paese nostro e della necessità di frenare da un lato la propaganda, l'azione ed i successi dei partiti sovversivi, di spronare dall'altro l'attività degli amici dell'ordine e della libertà.

c) degli studi, delle leggi e delle esperienze dei popoli liberi dalle quali possiamo trarre maggior profitto: la Svizzera, il Belgio, l'Inghilterra, le cui recenti riforme elettorali in materia di procedura fecero a lor volta tesoro di tutte le esperienze americane ed australiane, furono nel 1897 imitate dall'Olanda e sono studiate al medesimo intento dalla Germania, dalla Francia e da altri Stati.

Elettorato - Non si reputa possibile alcuna importante e diretta restrizione dell'esercizio del diritto elettorale. Si può procedere verso il suffragio universale a passo lento o d'un salto; ma entrati su cotesta via, non si torna indietro e nessun popolo tornò mai indietro impunemente.

A. Dei vari rimedi che si suggeriscono per temperare gli effetti dell'eccessivo allargamento del voto, alcuni si possono dire condannati dalla scienza e dall'esperienza, per cui non franca la spesa da soffermarsi su di essi, e sono:

1. La divisione degli elettori in classi o categorie secondo il sistema austriaco o prussiano, poco accetto, contrario alle idee e allo spirito della nostra costituzione, non imitato né stimato da nessun altro Stato.

2. Voto a due gradi - abbandonato tosto o tardi dai pochi Stati che ne fecero l'esperienza.

3. Voto plurale illimitato, proposto, ma non sperimentato, da alcun paese, per l'illimitato arbitrio su cui si fonda.

B. Altri metodi hanno (sic!) per loro autorevoli esperienze legislative e sono:

I. Il voto plurale limitato a tre. Secondo la costituzione (riformata il 7 settembre 1893, articoli 47 e seguenti) ed il cod.[ice] elett.[orale] vigente del Belgio, ogni elettore ha:

un voto, quando abbia 35 anni, è coniugato o vedovo con figli, e paga almeno 5 fr. di imposta; ovvero se ha 25 anni ed è proprietario di un immobile di 2000 fr. o d'una cartella di rendita di 100 fr.

Tre voti se ha 25 anni, un diploma di scuola superiore o medio, ovvero occupa od ha occupato una funzione pubblica, esercita od ha esercitato una professione privata che esiga o supponga tali diplomi.

Quindi, secondo la legge belga:

a) nessun cittadino può avere più di tre voti collo studio o col lavoro. L'esperienza è stata buona. I clericali sono contentissimi; i liberali e progressisti lo accettano; i soli socialisti vorrebbero il ritorno al voto unico (le pur et simple).

II. Richiedere che l'elettore voti solo dove abbia il suo domicilio politico, da uno, da due, da tre anni. Con che si escluderebbero dal voto molti elettori che mutano domicilio sovente (operai), ma converrebbe studiare le opportune eccezioni pel caso in cui il mutamento non è volontario (impiegati).

Voto obbligatorio - Più facile, legittimo ed opportuno costringere a votare coloro che ora vi si astengono.

Il numero delle astensioni cresce in Italia di elezione in elezione; in qualche regione raggiunge proporzioni gravissime, dovunque è stato il coefficiente principale del successo di candidati anticostituzionali. La scienza è ormai concorde nel ritenere che i diritti pubblici sono anche doveri. L'esercizio del diritto elettorale interessa non solo l'individuo, ma la società e lo Stato. L'astensione non può avere scuse legittime; nella maggiore parte dei casi è determinata dalla mancanza d'obbligo legale o di efficaci sanzioni. Trascurando per ora minori esperienze, il voto obbligatorio ha dato risultati eccellenti nel Belgio dove vige dal 1893 e nei cantoni svizzeri dove è in vigore da più lungo tempo (San Gallo, legge 23 aprile 1835; Zurigo, 29 giugno 1890; Turgovia, 3 aprile 1870; Sciaffusa, 16 novembre 1876; Argovia, 22 marzo 1871; Neuchâtel, 22 novembre 1894).

Questi risultati mi sono stati confermati da studi statistici, da indagini personali e dall'opinione pressoché unanime di tutti i partiti in quei paesi.

L'Olanda discusse e non accolse il voto obbligatorio per pochi voti, ma ne è dolente; la Francia lo studia e vi saranno ripresi i progetti per introdurlo, presentati più volte, da varii deputati, sin dal 1882.

Sanzione - La sanzione pecuniaria, vigente nella Svizzera e altrove, non basta, specie in Italia.

Si ritiene sufficiente nella Svizzera, per l'antica abitudine alla vita libera, perché in quei piccoli Stati cantonali tutti si conoscono e l'amore alle libere istituzioni vi è più che altrove diffuso. Non si ritenne sufficiente nel Belgio.

Le leggi svizzere determinano i motivi legittimi di astensione; la belga ne lascia l'apprezzamento al giudice di pace (pretore). Una prima astensione è punita nel Belgio con ammenda da 1 a 3 franchi (in Svizzera anche meno). Una seconda (recidiva nei sei anni) con ammenda da 3 a 25 franchi. Una terza (recidiva nei 10 anni) con ammenda identica e pubblica affissione. Una quarta (recidiva nei 15 anni) con l'aggiunta della cancellazione dell'astenuto dalle liste elettorali per 10 anni, durante i quali non può avere nomina, promozione, distinzione ad alcun pubblico ufficio, governativo o locale.

Tolta la terza, inefficace per noi, le altre tre sanzioni mi sembrano sufficienti e pratiche. Tali le riscontrai nel Belgio, assistendo di persona a giu-

dizzi elettorali ed alle relative condanne.

Adottato al voto obbligatorio occorre provvedere:

1. Al trasporto gratuito sulle ferrovie degli elettori dal luogo dove si trovano per ragioni di lavoro, d'ufficio o altra legittima, al Comune dove hanno il diritto di votare, in terza classe, come si dovette fare nel Belgio.
2. Alla determinazione delle scuse legittime, quando non si vogliono lasciare esclusivamente all'apprezzamento del pretore.
3. Alla eventuale licenza da accordarsi a coloro che si trovassero in un caso di legittimo impedimento (malattia, morte o malattia di parenti entro un certo grado, doveri di ufficio ecc.) di delegare il proprio voto, preferibilmente al prossimo parente, in guisa tuttavia che nessuno possa avere più di due voti. In questo caso l'elettore consegna al Presidente del seggio, col proprio avviso di convocazione, quello del mandante, colla di lui delegazione e il certificato dell'impedimento, e ne riceve due schede, che debitamente riconsegna. Il sistema presenta qualche inconveniente, ma funziona bene in qualche Stato, ed è ad ogni modo preferibile all'invio della scheda per posta, condannato dall'esperienza americana e australiana.

Corruzione, brogli ecc. - Per opinione universale nessuna delle cento e più leggi contro le corruzioni elettorali sortì in Inghilterra l'efficacia di quella del 1881, per cui un collegio convinto di "vasta e profonda" corruzione può essere privato, con legge speciale, generalmente per il resto della legislatura, del deputato. Nel 1881 dieci collegi furono privati del deputato; poi sempre meno, nelle due ultime elezioni nessuno.

Oltre a questa misura radicale ed eccezionalissima, già proposta fra noi, è necessario modificare la procedura elettorale coi seguenti criteri:

1. Migliore costituzione dei seggi.
2. Sostituzione della scheda stampata.
3. Riforma del sistema dello scrutinio.

Candidati senza opposizione - Anzitutto, anche come correlativo del voto obbligatorio, giova imitare dall'Inghilterra, dal Belgio, dall'Australia, dal Canada e da altri Stati una istituzione che franca in ogni caso gli elettori dal voto. Se in un collegio vi è un solo candidato, e nessun altro viene presentato almeno 48 ore prima del giorno fissato per lo scrutinio, quell'unico candidato si proclama eletto senza votazione.

Ma questa e le altre riforme che si propongono, sono tutte fondate sul presupposto della proclamazione delle candidature, istituzione conforme agli usi di tutti i popoli liberi ed agli stessi nostri antichi e moderni e regolata dalle migliori e più recenti legislazioni.

Candidature - Un numero *tot* di elettori (fisso, o proporzionale agli iscritti nel Collegio) propone il candidato. Ciascun partito o gruppo propone il suo. L'Ufficio principale costituito, come si dirà in appresso, a priori, registra i candidati regolarmente presentati. Non tiene conto di coloro dei quali non è provata l'eleggibilità conforme alla legge. Ed ecco escluse, nel modo più semplice e legittimo, le candidature protesta; chiu-

sa la Camera a candidati, che sebbene ineleggibili, vi restano per qualche tempo e ne profitano; risolte molte questioni delicate, agevolato il compito degli elettori. I casi di ineleggibilità si dovranno meglio determinare, con assoluta precisione, dalla legge.

Ufficio principale - L'Ufficio principale è costituito per legge, sin dal terzo giorno susseguente al decreto reale di convocazione degli elettori.

a) dal Presidente del Tribunale del capoluogo del Collegio o di un giudice d'appello o di Tribunale delegato dalla Corte d'Appello.

b) di un pretore del Collegio e di un ragioniere libero, delegati ut supra.

c) Di quattro elettori (giurati) appartenenti a Comuni diversi del Collegio e scelti dal Presidente stesso o in qualunque altro modo si potrà determinare. Funge da segretario dell'Ufficio un cancelliere di Tribunale o di pretura delegato ut supra.

Allo stesso modo si nominano altrettanti supplenti, con adeguate sanzioni penali per qualsiasi mancanza, omissione o irregolarità.

I membri dell'Ufficio principale ed eventualmente i supplenti sono tutti retribuiti.

Uffici - Gli Uffici di ciascuna sezione sono costituiti preliminarmente allo stesso modo:

Di un Presidente delegato dalla Corte d'Appello possibilmente magistrato, notaio e in ogni caso esercente una professione che richiede studi superiori, ed elettore nel collegio.

Di due consiglieri delati dal Consiglio del Comune o di uno per ciascuno dei due Comuni principali della sezione.

Dei due elettori più giovani della sezione aventi compiuta l'età di 30 anni (giurati).

Funge da segretario il Segretario del Comune principale della Sezione, o altro funzionario comunale.

Testimoni - Costituito l'Ufficio principale e gli Uffici di sezione, ogni candidato di cui quello ha riconosciuta regolare la presentazione, può designare due testimoni per l'Ufficio principale e uno per ciascun Ufficio di sezione.

I testimoni hanno diritto di assistere a tutte le operazioni insieme al seggio, controllarne l'operato, apporre suggelli ecc.

Liste dei candidati - L'Ufficio principale provvede alla stampa della lista dei candidati che invia 24 ore prima a ciascuna sezione in un numero di copie uguale agli elettori in essa iscritti, aumentato del quarto.

I nomi dei candidati dovranno alternarsi in diverso modo, sopra un egual numero di schede.

Le schede si stamperanno nel seguente modo, con modulo da determinarsi per legge. (Suppongo il caso di tre candidati). Nel documento sono esemplificati tre simboli di riconoscimento diversi.

Ciò il solo cognome del candidato, col nome, nel caso rarissimo di due cognomi uguali nello stesso collegio.

Votazione - L'elettore con il Presidente consegnerà la scheda estratta a sorte dall'urna (dove le schede saranno poste dopo timbrate da un asses-

sore pure estratto sorte col timbro proprio), coprirà con matita speciale attaccata al tavolo, il punto bianco del candidato per cui vuol votare; egli dovrà saper leggere perché la scheda a lui data sarà dal presidente estratta a sorte, fra due o più combinazioni diverse. E non potrà in verun modo far conoscere il suo voto o segnare la scheda (che sarebbe nulla). Nessun appello, nessun perditempo per la costituzione del seggio. E però obbligo di votare dalle 8 alle 12 (quattro ore sarebbero più che sufficienti).

Alle 12 l'Ufficio della Sezione numera le schede rimaste e le guastate; poi riversa il contenuto dell'urna in un apposito sacco. Questo, suggellato dal seggio e (se lo vogliono) dai testimoni dei candidati, si porta dal Presidente o da un membro dell'Ufficio da esso delegato all'Ufficio principale immediatamente. Vi giungerà quasi dovunque assai prima di sera. *Scrutinio* - Appena l'Ufficio principale ha ricevuto i risultati di tre sezioni, ne comincia lo spoglio nell'ordine determinato dalla sorte. Nessun broglio, nessun falso, nessun sotterfugio possibile. Del risultato di ogni sezione si tiene conto a parte. Le eventuali contestazioni si giudicano tutte allo stesso modo. Le schede si conservano tutte.

Proclamazione - Il candidato che in seguito a questo pubblico scrutinio ha avuto il maggior numero di voti è eletto, anche indipendentemente da qualsiasi proclamazione, sulla semplice constatazione dei risultati dello scrutinio fatta da un membro del seggio e due testimoni del candidato.

Spese elettorali - Tutte le spese elettorali, ordinate e controllate dall'Ufficio principale, sono ripartite tra i Comuni del Collegio in proporzione del numero degli elettori iscritti.

Tali riforme saranno ampiamente illustrate nella relazione, corredate dallo studio delle esperienze italiane e straniere e tradotte in articoli di legge messi in relazione col testo unico vigente.

Nella compilazione della nuova proposta in forma di legge si potrà tener conto di altre minori riforme suggerite dall'esperienza, specialmente per la migliore revisione delle liste elettorali, nella quale è necessario scemare l'azione dei poteri elettivi ed accrescere, rendendola più semplice e spedita, quella della magistratura.

Non si parla della questione del Collegio, se cioè il Collegio debba nominare uno o più deputati, a scrutinio di lista, con o senza voto proporzionale.

Le proposte riforme sono applicabili così al collegio a uno che a più deputati, con le opportune modificazioni, e infatti la maggior parte di esse sono in vigore così in Inghilterra (collegio uninominale) che nel Belgio (collegio di circondario, da 1 a 16 deputati). Solo, per essere formulate legislativamente, richiedono la soluzione di cotesta questione preliminare.

Della E.V. dev.mo
Attilio Brunialti

Roma, 2 ottobre 1898

Fonte: ASCD, DPLIC, Legislatura XX, C. 682.

APPENDICE III

Documento 1

*Proposta di una riforma elettorale per la giustizia e libertà delle votazioni**

Mentre durano vivissime nel Belgio le discussioni per la Riforma elettorale, ci pare assai opportuna la pubblicazione del seguente documento, che forse può giovare alla ricerca di una formula, in cui si acquietino le diverse sentenze.

L'illustre Carlo Woeste, che è uno degli uomini di Stato più autorevoli del Belgio, e possiamo dire di tutta l'Europa, ha depresso alla Camera belga, con le firme anche di altri eminenti colleghi, un disegno di legge pel ritorno al *Voto Uninomiale*.

L'approvazione della proposta Woeste, aggiungendovi il metodo di votazione che noi qui presentiamo, basterebbe, a parer nostro, a sciogliere tutte le difficoltà in cui il Belgio si sta dibattendo, e ad ottenere una pacificazione generale:

Voto Uninomiale

Collegio Unico Nazionale

Classificazione della scheda dall'elettore stesso.

Ecco qual è, a parer nostro, la soluzione che può soddisfare tutte le oneste e legittime aspirazioni. Riserbandoci di ritornare sull'argomento, diamo intanto l'accennato documento, la cui pubblicazione si fa contemporaneamente sull'«Italia Reale-Corriere» di Torino, sul «Cittadino» di Genova, sull'«Osservatore Cattolico» di Milano e sull'«Avvenire» di Bologna.

Il giornale l'«Avanti!» di Roma, nel suo numero del 28 dicembre 1898, proponeva un sistema di votazione a scrutinio di lista nazionale o almeno regionale per dare una equa rappresentanza ai varii partiti in proporzione della loro forza numerica elettorale.

L'«Italia-Corriere» di Torino, nel n° 30 dicembre 1898 rispondeva riproponendo un sistema, a suo avviso più equo e razionale, già presentato dal suo Direttore fin dal 1871, e in parecchie successive circostanze, e svolto poi con qualche larghezza nel n° 9 febbraio 1882 del «Corriere di Torino». E riproduceva testualmente questo articolo del 1882.

In seguito a tale pubblicazione, il direttore dell'«Italia-Corriere», avv. Scala, riceveva parecchie lettere, libri ed opuscoli relativi a tale argomento, da illustri personaggi politici, fra cui il Senatore A. Di Prampero, ed altri chiari scrittori, e ne faceva cenno nei suoi numeri del 5 e 11 gennaio 1899.

* Cfr. *Proposta di una riforma elettorale per la giustizia e libertà delle votazioni*, «L'Italia Reale-Corriere Nazionale», 8-9 luglio 1899. Il testo venne pubblicato pure, senza la premessa, su «Il Cittadino», 7 luglio 1899. Si veda inoltre: *Una riforma necessaria. Per la giustizia e per la libertà delle votazioni*, «L'Osservatore Cattolico», 7-8 luglio 1899; *Proposta d'una riforma elettorale per la giustizia e libertà delle votazioni*, «L'Avvenire», 11 luglio 1899 (senza la premessa e senza i nomi dei proponenti).

L'avv. Filippo Meda, di cui l'«Italia-Corriere» aveva ricordato una conferenza su tale argomento, tenuta a Milano nel 1896, invitò nell'«Elettore Cattolico Milanese», e poi nell'«Osservatore Cattolico» di Milano n° dell'8 marzo 1899, l'avv. Scala a raccogliere le adesioni di tutti coloro che convenissero nelle medesime opinioni fondamentali affine di suscitare un movimento organico il quale unisse in questa campagna per la pace, per il diritto, per la moralità, per la giustizia, uomini leali d'ogni partito, dai socialisti ai conservatori.

E l'avv. Scala ripose, nel numero 12 marzo dell'«Italia-Corriere», proponendo a tal uopo un convegno preliminare in qualche città centrale dell'Alta Italia.

Questo convegno preliminare ebbe luogo domenica 16 aprile 1899 in Piacenza.

In questo convegno fu premesso anzitutto che, la proposta di Riforma elettorale invocandosi anche per le elezioni amministrative, possono aderirvi e promuoverla tanto quelli che prendono piena parte alla vita pubblica quanto coloro che allo stato delle cose non partecipano alle elezioni politiche.

Si soggiunse trattarsi evidentemente di opera in sommo grado civile e morale, di pace e tranquillità pubblica, non meno che di libertà, di equità, di logica e di giustizia.

Parve quindi opportuno – pur lasciando il campo all'esame e alla discussione delle varie formule già propostesi per attuare il concetto della rappresentanza nazionale – cominciare intanto col sottoporre allo studio e al giudizio dei pubblicisti, degli uomini politici, e di tutte le persone che s'interessano di sì importante questione, un progetto semplice e concreto che sarebbe il seguente:

Ciascun elettore, nella propria scheda, oltre il nome (o nomi) a cui egli dà il suo voto, ponga una designazione (di opinione, partito o corporazione) che classifichi la scheda stessa.

Dopo ciò, è facilissimo riunire in una sola lista tutte le schede portanti l'identica designazione ed attribuire a ciascun partito il numero di eletti che gli compete in proporzione del numero degli elettori che si sono in esso classificati, proclamando eletti quelli che hanno maggiori suffragi nel partito stesso e conservando le liste fino alle nuove elezioni, affine di colmare i vuoti eventuali, per morte o rinuncia coi successivi maggiormente votati nello stesso partito.

Non parve poi di dover entrare per ora in particolari della concretazione del principio, e della questione se e come convenga che la legge determini tassativamente le designazioni elettorali.

Venne intanto deliberato di stabilire in Torino la Sede Centrale del Comitato Promotore presso l'Ufficio dell'avv. Scala, Via Principe Amedeo n. 26, ove possono mandarsi le adesioni alla presente proposta.

Quanto al titolo di tale sistema, parve prematuro fissarlo, potendosi

esso intitolare:

o del *Collegio libero* perché non è una divisione accidentale qualsiasi di luogo, di tempo, o di ferrea disciplina di partito prestabilita, ma bensì la *libera volontà* attuale di ciascun votante quella che classifica gli elettori;

o del *Collegio personale*, perché il collegio è costituito non dalla circoscrizione territoriale, ma dalle *persone* dei cittadini dovunque si trovino;

o del *voto cooperativo*, perché tutti i voti, nessuno eccettuato, *cooperano* al risultato finale;

o del *voto corporativo*, perché gli elettori che si classificano da sé allo stesso modo formano un *corpo* elettorale liberamente costituitosi;

o più semplicemente, del *voto classificato*, formola che ci sembra rispondere in modo matematico al concetto fondamentale della invocata riforma.

In questo concetto fondamentale possono convenire tanto quelli che propugnano il *voto uninominale*, quando coloro che propendono per lo *scrutinio di lista*, sia completa che limitata.

Eguale possono convenire nel concetto fondamentale suesposto sia quelli che vorrebbero un *collegio unico* (comunale nelle elezioni amministrative; nazionale nelle politiche) sia coloro che preferiscono un circolo più ristretto, e quindi *molti collegi* territoriali di votazione (frazioni comunali, circoscrizioni regionali, o provinciali, o mandamentali).

Del pari, al concetto fondamentale suddetto possono aderire tanto quelli che sostengono il *voto semplice*, tanto quelli che invocano il *voto plurimo*.

Ma, ad ogni modo, tutte queste, e tante altre questioni, come quelle del diritto all'elettorato, sul funzionamento delle assemblee rappresentative ecc., sono affatto indipendenti dalla invocata riforma del metodo di votazione, e quindi si può in questa consentire, pur variamente sentendo su quelle.

E non trattandosi qui che d'una riforma altamente pacifica, moralizzatrice, rispondente ai più sani principii di logica, di libertà, di equità, di giustizia, d'interesse non partigiano ma nazionale, sembra certo che abbiano a trovarsi leali e sincere adesioni fra gli uomini di qualunque partito.

I sottoscritti invocano e sperano o dalla convinzione della S.V. una cordiale adesione, o dalla sua cortesia un qualche giudizio su quanto hanno avuto l'onore di esporle.

Stefano Scala
Filippo Crispolti
Filippo Meda

G.B. Volpe Landi
Vincenzo Capellini
Ernesto Callegari

(Seguono parecchie altre firme di Promotori e aderenti)

Questa Circolare sarà inviata ai principali uomini politici e sociologi dell'Italia e dell'Estero per averne il parere o l'adesione, aggiungendo alla circolare stessa le firme di quei pubblicisti o personaggi politici di qualsiasi partito, che fin d'ora credessero di poter mandare la loro adesione.

APPENDICE IV

Documento 1

Il progetto di legge Saredo sul voto obbligatorio

Art. 1.

Il voto è obbligatorio.

Nessun elettore può astenersi senza un motivo legittimo del partecipare alle elezioni politiche e amministrative.

Art. 2.

Sono motivi legittimi di estensione:

1° L'impedimento derivante da malattia regolarmente accertata;

2° L'età di anni 70 compiuti;

3° L'assenza dallo Stato.

Possono tuttavia addursi altri motivi, sulla legittimità dei quali si decide a norma dell'art. 10.

Art. 3.

Sono dispensati dal voto:

1° I ministri, i sotto segretari di Stato, i direttori generali dei Ministeri;

2° I membri dei due rami del Parlamento;

3° I prefetti e sottoprefetti;

4° I membri del Sacro Collegio;

5° Gli arcivescovi e i vescovi.

Essi possono tuttavia mandare la loro scheda a sensi dell'articolo 5.

Art. 4.

La giustificazione dell'impedimento deve risultare da una dichiarazione del medico, del capo d'ufficio, dell'ufficiale di stato civile, o di altra persona che in ragione del motivo abbia qualità per rilasciarla.

La dichiarazione sarà allegata al certificato d'iscrizione dell'elettore nelle liste elettorali; la firma sarà autenticata dal sindaco, da un suo delegato, da un notaio o dal giudice conciliatore.

Art. 5.

L'elettore, che giustifichi uno dei casi d'impedimento previsti dall'art. 2, può domandare al Sindaco del Comune una scheda in cui scriverà il nome del candidato o dei candidati; e ripostala in una busta da sigillarsi con marca rilasciata dal Comune, includerà la busta stessa in una seconda, entro la quale dovrà inserire il suo certificato di iscrizione nelle liste elettorali; questa sarà parimenti suggellata con marca comunale, accanto alla quale il votante dovrà apporre la propria firma.

Il piego sarà ritirato da un messo comunale per essere consegnato al Presidente della Sezione cui l'elettore appartiene, il quale aprirà la prima busta, la unirà, col certificato d'iscrizione, al verbale delle operazioni elettorali; deporrà nell'urna la busta contenente la scheda, che sarà aperta insieme alle altre schede nello scrutinio.

Art. 6.

Ove l'elettore risieda in Comune diverso da quello sulle cui liste elettorali trovasi iscritto, gli atti indicati nella prima parte dell'articolo precedente saranno da esso compiuti nello ufficio del Comune di sua residenza, dinanzi al Segretario comunale o ad un impiegato designato dal Sindaco.

Il piego sarà trasmesso dal Sindaco stesso, mediante lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, al Presidente della Sezione cui l'elettore appartiene.

Art. 7.

I nomi degli elettori che senza motivo legittimo si siano astenuti dal voto politico o amministrativo saranno, per la prima volta, iscritti in una tabella da affiggersi per tre mesi nell'albo pretorio.

Art. 8.

L'elettore che senza motivo legittimo si sia astenuto per due volte consecutive dal voto politico o amministrativo non potrà essere ammesso, per cinque anni, a prendere parte alle elezioni così politiche come amministrative.

La durata della sospensione dal voto è iscritta nelle liste elettorali accanto al nome dell'elettore.

Art. 9.

Durante questo periodo gli elettori per i quali sia sospeso l'esercizio dell'elettorato politico e amministrativo:

1° Saranno ineleggibili al Parlamento, ai Consigli comunali e provinciali, a membri delle Congregazioni di carità, delle Giunte amministrative, dei Consigli provinciali scolastici, delle Camere di commercio, e di qualsiasi altro ente o istituto pubblico;

2° Non saranno ammessi a concorrere ad alcuna carica od ufficio retribuito o gratuito, governativo, provinciale, comunale o di altro ente o istituto pubblico;

3° Non potranno ottenere promozioni di carriera o di stipendio per qualsiasi titolo;

4° Saranno esclusi da ogni compartecipazione al godimento dei beni comunali di cui all'art. 159 della legge 4 maggio 1898, n. 164;

5° Non potranno concorrere per sé o pei loro figli o discendenti a posti di studio, esenzioni da tasse scolastiche, doti, né a qualsiasi assegno, concessione, sussidio da parte di amministrazioni, fondazioni, o istituti pubblici o di beneficenza.

Art. 10.

Il giudizio sulla legittimità dei motivi d'impedimento è di competenza delle Commissioni istituite dalla legge 11 luglio 1894, n. 286.

Contro le decisioni della Commissione provinciale è ammesso ricorso alla Corte d'appello.

Sono estese a questi giudizi le norme d'azione e di procedimento stabilite per la revisione delle liste elettorali con le modificazioni di cui all'articolo seguente.

Art. 11.

Entro quindici giorni dopo ciascuna elezione, il Sindaco trasmette alla Commissione comunale la lista degli elettori che non hanno votato, coi ricorsi e gli altri documenti che siano stati presentati all'ufficio della Sezione o all'ufficio comunale.

La Commissione assegna all'elettore per le sue giustificazioni un termine di giorni dieci, decorso il quale essa pronuncia la sua decisione.

Art. 12.

Nel determinare il numero dei voti necessario per la validità del risultato delle elezioni, saranno detratti i nomi degli elettori che abbiano giustificato l'impedimento prima della chiusura della votazione.

Art. 13.

Le disposizioni dell'art. 9 della presente legge sono applicabili al cittadino che, possedendo i requisiti per essere iscritto nelle liste elettorali amministrative o politiche, e invitato dal sindaco a produrre nel termine di un mese i titoli per l'iscrizione, non si conforma all'invito.

Tuttavia fino a che la decisione non sia divenuta irrevocabile, il cittadino è sempre ammesso alla produzione dei titoli, la quale fa cessare il giudizio; rimane però l'obbligo delle spese.

Art. 14.

Nessuno può rifiutare senza motivi legittimi le funzioni alle quali sia stato eletto.

Art. 15.

Sono motivi legittimi, oltre quelli indicati all'art. 2 o da leggi speciali:

1° L'esercizio di altre funzioni elettive al momento dell'elezione; 2° L'aver esercitato funzioni elettive per 12 anni anche con interruzioni.

Può tuttavia l'eletto addurre altri motivi di rifiuto, quello in specie desunto dall'esercizio attuale di uffici pubblici non elettivi.

Art. 16.

Sono estese all'accettazione delle funzioni elettive le disposizioni dell'art. 3.

Art. 17.

È considerato come rifiuto, agli effetti della presente legge, l'accettazione di una funzione elettiva non seguita dall'adempimento degli obblighi che le sono inerenti.

Si avrà per verificato l'inadempimento quando l'eletto, senza giustificati motivi, non intervenga a cinque sedute consecutive del Consiglio, Collegio, o Amministrazione di cui faccia parte, in qualunque periodo abbia luogo l'assenza; o, ove si tratti di ufficio individuale, se l'eletto non eseguisca le formalità prescritte per assumerlo, o se sia assente senza giustificati motivi dall'Ufficio per oltre un mese.

Art. 18.

Sui motivi adottati deliberano i Consigli, Consessi, Collegi e Amministrazioni dei quali sia chiamato a far parte l'eletto.

In caso di controversia pronunciano con procedimento giurisdizionale,

in primo grado la Giunta provinciale amministrativa, e in secondo grado il Consiglio di Stato.

Art. 19.

Ai rifiuti non giustificati di funzioni elettive sono estese le sanzioni stabilite dall'art. 9, in quanto sono applicabili; sarà altresì pronunciata una ammenda da lire 50 a 500, da devolversi a beneficio della locale Congregazione di carità.

Art. 20.

Ogni elettore ha il diritto di ottenere gratuitamente dal Sindaco del Comune un certificato contenente il suo casellario elettorale.

Art. 21.

Le disposizioni penali degli art. 99 e seguenti della legge elettorale politica (testo unico) 28 marzo 1895, n. 83, sono estese alla violazione degli art. 4, 5 e 6 della presente legge.

44. Queste sono le disposizioni in base alle quali io propongo di introdurre nella nostra legislazione l'obbligo ai cittadini di partecipare alla vita pubblica del loro paese.

APPENDICE V

Documento 1

Proposta di legge del deputato Ciccotti. Modificazioni alla legge elettorale politica e alla legge elettorale amministrativa.

Art. 1.

Nell'ottobre di ciascun anno, il sindaco di ognuno de' Comuni del Regno trasmetterà alla Direzione delle scuole elementari del proprio comune, in copia, l'elenco ultimo degl'iscritti di leva, perché, esaminati i registri scolastici, lo restituisca entro quindici giorni, indicando, con nota a margine, tutti quelli che abbiano frequentato la seconda classe elementare.

L'elenco, così annotato dalla Direzione delle scuole, sarà, non più tardi della fine di novembre, trasmesso dal sindaco al Tribunale circondariale, perché l'ufficiale addetto al casellario giudiziale, fatte le debite in-

dagini, indichi con nota a margine, gli iscritti incorsi in pene che portano la perdita del diritto elettorale, e rimandi al sindaco del rispettivo comune l'elenco entro quindici giorni, e, in ogni caso, non più tardi del 31 dicembre.

Tutti gl'iscritti di leva, di cui risulterà che abbiano frequentata la seconda classe elementare e non abbiano riportate condanne incompatibili con l'esercizio del diritto elettorale, saranno iscritti nella lista elettorale politica ed amministrativa del comune di origine, e avranno in ogni caso, anche sulla esibizione di un certificato, diritto a votare appena abbiano compiuta l'età di ventun anno.

Art. 2.

Gl'iscritti di leva, di cui risulti che non abbiano frequentata la seconda classe elementare, saranno obbligati a frequentare nell'anno stesso, per la durata di sei mesi e sotto la comminatoria delle pene erogate dalla legge sull'istruzione obbligatoria, una scuola serale appositamente istituita dal comune.

Uno o più maestri elementari saranno pure delegati dal Ministero dell'istruzione a dare, presso ogni sede di reggimento, un insegnamento di sei mesi agl'iscritti di leva arrolati e che non abbiano superato l'esame di proscioglimento dall'obbligo dell'istruzione elementare obbligatoria.

I maestri incaricati delle scuole serali e reggimentali, dopo i sei mesi di frequenza, daranno notizia de' nomi degl'iscritti ai comuni d'origine, perché siano iscritti nelle liste elettorali rispettive.

Art. 3.

I direttori delle scuole elementari, in fine di ogni anno scolastico, trasmetteranno alle amministrazioni de' rispettivi comuni un elenco degli alunni che avranno frequentata la seconda classe elementare.

I sindaci ne faranno prendere nota a piè dell'atto di nascita di ognuno degli alunni, e invieranno indi l'elenco, da loro controfirmato, al procuratore del Re del circondario, che ne ordinerà la conservazione in archivio e l'esibizione ad ogni richiesta.

Art. 4.

Tutti i pubblici ufficiali e funzionari incaricati dell'esecuzione della presente legge e degli atti in essa indicati, anche in caso di semplice inadempimento, saranno puniti a norma dell'articolo 178 Codice penale, con facoltà ad ogni cittadino di costituirsi parte civile in giudizio.

Art. 5.

Entro sei mesi il Governo del Re presenterà un disegno di legge per

regolare l'adozione della refezione scolastica a pro degli alunni delle tre prime classi elementari, nelle scuole pubbliche, appartenenti a famiglie non abbienti.

Art. 6.

Sono abrogate tutte le disposizioni contrarie alla presente legge, che sarà coordinata in testo unico, alla vigente legge elettorale politica ed amministrativa.

Fonte: Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione, *Discussioni*, tornata del 1° aprile 1909, pp. 153-154.

APPENDICE VI

Il disegno di legge Luzzatti: «Estensione del suffragio elettorale e altre modificazioni alla legge elettorale politica»

Disegno di legge

Titolo I

Estensione del suffragio

Art. 1.

Fino a quando non siano completamente attuate le leggi sulla istruzione obbligatoria, forma titolo per la iscrizione nelle liste elettorali l'aver sostenuto con buon esito l'esperienza regolato dagli articoli seguenti.

È abrogato il quinto comma dell'articolo 19 del testo unico 28 marzo 1895, n. 83 della legge elettorale politica.

Art. 2.

L'esperienza ha luogo in ogni comune alla presenza dell'ispettore scolastico della circoscrizione.

Ove non sia bastevole l'opera del solo ispettore della circoscrizione, o questi sia assente o impedito, il Consiglio provinciale scolastico incarica dell'esperienza un altro ispettore, da scegliersi fra quelli della provincia.

Art. 3.

L'esperimento si fa ogni anno dal 1° ottobre al 15 dicembre, in giorni da stabilirsi dall'ispettore scolastico e da notificarsi, almeno tre mesi prima, con pubblici avvisi, dai sindaci.

L'ispettore è assistito nell'esperimento da un maestro elementare, designato ogni anno dal Consiglio provinciale scolastico, e dal cancelliere o vice cancelliere della pretura, che funziona da segretario.

Assistono altresì all'esperimento due cittadini eletti dal Consiglio comunale nella sessione ordinaria di primavera fra gli elettori del comune.

Ciascun consigliere scrive nella propria scheda un nome solo, e si proclamano eletti coloro che raccolgono maggior numero di voti.

Art. 4.

Ogni cittadino, che compie il ventesimo anno di età prima del giorno fissato per l'esperimento, può chiedere di esservi ammesso nel comune, ove ha la dimora abituale.

Art. 5.

Le domande di ammissione devono essere scritte e sottoscritte dal richiedente, e presentate o trasmesse, sotto pena di decadenza, al pretore del mandamento almeno venti giorni prima del giorno fissato per l'esperimento. Gli uffici postali sono tenuti a farne immediata spedizione in franchigia e in piego raccomandato.

Ciascuna domanda deve essere corredata dei seguenti documenti:

1. Certificato di nascita;
2. Certificato di dimora abituale;
3. Certificato d'identità con l'indicazione dei connotati, rilasciato dal sindaco del comune ove il candidato abitualmente dimora.

I certificati devono rilasciarsi gratuitamente ed in carta libera.

Tutte le domande, trasmesse al pretore, sono, a cura del cancelliere, senza alcuna spesa pel richiedente, annotate in apposito registro e consegnate con i relativi documenti all'ispettore scolastico della circoscrizione.

Art. 6.

L'esperimento consiste nel dimostrare di saper leggere e di saper trascrivere un brano di stampato, di saper leggere e scrivere i numeri.

Art. 7.

La scelta dei brani per le prove di lettura e di scrittura viene fatta d'accordo fra ispettore e maestro, ed, in caso di dissenso, dall'ispettore.

I brani scelti debbono essere diversi per ciascun candidato.

La decisione sull'idoneità del candidato è pronunciata d'accordo fra l'ispettore e il maestro e, in caso di dissenso, dall'ispettore. Essa è comunicata lo stesso giorno al candidato.

Ai candidati che hanno superato l'esperimento si rilascia dall'ispettore scolastico un certificato secondo il modulo annesso alla presente legge.

Art. 8.

L'ispettore scolastico provvede al retto andamento delle operazioni e alla sorveglianza nella sala dove ha luogo lo esperimento, richiedendo, ove occorra, anche l'assistenza della forza pubblica.

Art. 9.

Degli esperimenti viene redatto verbale in due esemplari, uno dei quali con gli scritti dei candidati è conservato nella segreteria del comune, e l'altro è inviato alla segreteria della Commissione elettorale provinciale.

Art. 10.

All'articolo 2, n. 5, del testo unico della legge elettorale politica 28 marzo 1895, n. 83, è sostituito il seguente:

«N. 5. Coloro che servirono effettivamente sotto le armi per non meno di mesi diciotto, e che hanno istruzione corrispondente a quella che si impartiva nelle scuole reggimentali, da comprovarsi a termini del penultimo comma dell'articolo 19».

Titolo II

Del voto obbligatorio

Art. 11.

Chiunque senza giustificato motivo si astenga dal votare nelle elezioni politiche è punito con l'ammenda fino a lire venticinque. In caso di recidiva, entro il quinquennio, l'ammenda può elevarsi a lire cinquanta. In nessun caso l'ammenda può essere convertita nell'arresto a termini della disposizione contenuta nel secondo comma dell'articolo 24 del codice penale.

L'elettore che incorre in un'ulteriore recidiva, salva sempre l'applicazione dell'ammenda nella misura indicata nel comma precedente, non può per un quinquennio conseguire veruna nomina o promozione nelle am-

ministrazioni pubbliche, né essere insignito di alcuna distinzione negli ordini cavallereschi.

L'azione penale può essere promossa da qualunque elettore a' termini dell'articolo 112 della legge elettorale politica.

Art. 12.

Sono esenti dall'obbligo di votare:

- a) i ministri e i sottosegretari di Stato;
- b) gli alti dignitari e i ministri di tutti i culti;
- c) i medici-chirurghi, i veterinari, i farmacisti, i notai dei comuni, nei quali siavi un solo esercente in queste professioni, quando essi debbano votare fuori della loro residenza, e gli infermieri degli ospedali;
- d) gli impiegati pubblici e gli ufficiali di terra e di mare che, per ragioni di servizio, attestate dal capo dell'ufficio, non possano recarsi nel luogo della votazione;
- e) coloro che hanno compiuto i 65 anni di età.

Art. 13.

A cura del presidente dell'ufficio elettorale viene trasmesso al pretore l'elenco degli elettori che non si sono presentati alla votazione. Questi, nel termine di giorni trenta, possono produrre, anche per lettera, le giustificazioni della loro astensione. Il pretore, ove riconosca validi i motivi addotti, dichiara, con decreto, non essere luogo a procedere.

Qualora dentro il suddetto termine non sia prodotta alcuna giustificazione, o questa non sia riconosciuta valida, si dà corso al procedimento penale. Si ritiene scusato chi non abbia partecipato alla votazione per malattia, per mancanza di mezzi, per prolungata assenza dallo Stato.

Art. 14.

All'articolo 25 della legge elettorale politica sono aggiunte le seguenti disposizioni:

«Nell'ottobre di ciascun anno gli uffici comunali compilano l'elenco degli individui che, dentro il trenta giugno dell'anno successivo, compiono l'età necessaria per essere iscritti nelle liste elettorali.

«La Direzione delle scuole elementari deve annotarvi, a margine, tutti quelli che abbiano superato l'esame di proscioglimento dall'obbligo dell'istruzione elementare.

«L'elenco, così annotato dalla Direzione delle scuole e completato con l'indicazione di coloro che dentro il 15 dicembre hanno sostenuto con buon esito l'esperimento dinanzi all'ispettore scolastico, viene trasmesso, non più tardi del 31 dicembre, al presidente del tribunale. L'ufficiale addetto al casellario giudiziario, fatte le debite indagini, indica, con nota a margi-

ne, gli iscritti incorsi in pene che portano la perdita del diritto elettorale, e l'elenco viene poi restituito al comune non più tardi del 10 gennaio successivo.

Art. 15.

Al primo comma dell'articolo 30 della legge elettorale politica è sostituito il seguente:

«Le decisioni della Commissione devono essere notificate agli interessati, per iscritto, al domicilio, non più tardi di tre giorni da quello in cui gli elenchi sono stati pubblicati, e, nel caso di cancellazione di un elettore o di diniego d'iscrizione, devono altresì indicarsi i motivi della decisione».

L'articolo 29 della legge anzidetta è abrogato.

Titolo III

Ineleggibilità ed incompatibilità

Art. 16.

Nell'articolo 82 della legge elettorale politica saranno introdotte le seguenti modificazioni:

Non possono essere eletti deputati al Parlamento:

- a) i funzionari dell'ordine giudiziario eccettuati i primi presidenti, i presidenti e i consiglieri di Corte di cassazione;
- b) gli ufficiali di terra e di mare eccettuati gli ufficiali generali, i quali non possono essere eletti nei distretti elettorali dove esercitano attualmente, o hanno esercitato le funzioni del loro grado sei mesi prima dell'elezione;
- c) i membri dei Consigli superiori istituiti per legge, quando ricoprono al tempo stesso altri uffici, che li rendano ineleggibili.

Art. 17.

L'articolo 89 della legge elettorale politica è abrogato e sostituito dal seguente:

«I deputati provinciali, i sindaci, i membri elettivi della Giunta provinciale amministrativa e delle commissioni elettorali non possono essere eletti nella circoscrizione ove abbiano esercitato le rispettive funzioni, salvo che siansi dimessi dall'ufficio, e abbiano effettivamente cessato dalle funzioni, almeno sei mesi prima. Qualora vengano eletti in altra circoscrizione decadono dall'ufficio, ove non rinunzino al mandato legislativo nel termine di otto giorni dalla convalidazione dell'elezione.

«Non è eleggibile l'assessore municipale che, in mancanza del sinda-

co, ne abbia esercitate le funzioni per un periodo superiore a due mesi non interrotti, entro i sei mesi precedenti l'elezione».

Art. 18.

All'articolo 90 della legge elettorale politica è aggiunto il seguente capoverso:

«Per gli ufficiali generali dell'esercito e dell'armata è considerata equivalente a promozione per anzianità, la promozione a scelta, in base alla rigorosa applicazione del quadro di avanzamento, di cui all'articolo 42 della legge 2 luglio 1896, n. 254, ed ai paragrafi 11 e 83 del regolamento 21 luglio 1907, numero 626».

Art. 19.

Il deputato, la cui elezione è dalla Camera annullata per corruzione da lui esercitata, è ineleggibile durante il corso della legislatura e per la legislatura successiva.

Art. 20.

Sono abrogate tutte le disposizioni contrarie alla presente legge.

Disposizione transitoria

Art. 21.

Nella prima applicazione della presente legge, i termini, indicati nell'articolo 3, primo comma, sono prorogati di tre mesi, e quelli per la revisione delle liste e per la definitiva approvazione di esse, per l'anno 1912, sono prorogati di sei mesi.

Le liste, rivedute a tenore delle disposizioni di questa legge e definitivamente approvate, andranno in vigore dal 1° gennaio 1913.

Art. 22.

Il Governo del Re è autorizzato a coordinare in testo unico le disposizioni della presente legge con quelle non abrogate della legge elettorale politica approvata con decreto 28 marzo 1895, n. 83 (testo unico).

Fonte: Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione, *Documenti-Disegni di legge e Relazioni* N. 738, pp. 22-27.

Prospetto dimostrativo degli effetti dell'estensione del suffragio

COMPARTIMENTI	Popolazione totale calcolata al 1° gennaio 1908	Numero dei maschi maggiorenni secondo il censimento al 10 febbraio 1901	Numero degli elettori politici con diritto al voto				Aumento annuo medio per 100 elettori avvenuto dal 1904 al 1908	Analfabeti		Maschi maggiorenni alfabeti non iscritti nelle liste	Cifra corrispondente alla colonna precedente
			iscritti nelle liste del 1904	iscritti nelle liste del 1908				maschi maggiorenni	per 100 maschi maggiorenni		
				effettivo	per 100 abitanti senza distinzione di sesso e di età	per 100 maschi maggiorenni					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Piemonte	3,441,963	897,465	402,690	460,582	13.38	51.3	3.59	150,423	16.8	31.9	286,400
Liguria	1,173,361	310,644	118,935	138,662	11.82	44.6	4.15	76,315	24.6	30.8	95,667
Lombardia	4,543,094	1,154,380	417,175	483,433	10.64	41.9	3.97	276,680	24.0	34.1	394,267
Veneto	3,412,614	815,577	271,712	317,170	9.29	38.9	4.18	250,244	30.7	30.4	248,163
Emilia	2,525,623	686,516	208,837	254,702	10.08	37.1	5.49	321,173	46.8	16.1	110,641
Toscana	2,675,543	715,875	226,167	251,682	9.41	35.2	2.82	298,743	41.7	23.1	165,450
Marche	1,076,906	278,979	76,446	85,105	7.90	35.0	2.83	154,628	55.4	14.1	39,240
Umbria	693,273	192,215	53,033	58,277	8.41	30.3	2.47	103,782	54.0	15.7	30,156
Roma	1,300,032	354,454	74,427	87,042	6.70	29.6	4.24	134,164	37.9	37.5	133,248
Abruzzi e Molise	1,466,322	364,037	89,109	102,140	6.97	28.1	3.66	216,667	59.5	12.4	45,230
Campania	3,213,522	823,431	188,012	217,465	6.77	26.4	3.92	471,770	57.3	16.3	134,196
Puglie	2,063,054	518,082	115,150	130,891	6.34	25.3	3.40	328,084	63.3	11.4	59,107
Basilicata	469,542	119,125	26,653	30,147	6.42	25.3	3.28	80,273	67.4	7.3	8,705
Calabria	1,422,985	321,307	71,929	79,861	5.61	24.9	2.76	217,432	67.7	7.4	24,014
Sicilia	3,582,897	933,493	166,283	193,336	5.40	20.7	4.07	605,799	64.9	14.4	131,358
Sardegna	850,737	225,962	34,769	39,278	4.70	17.7	3.75	134,200	59.4	22.9	51,784
Regno	33,911,468	8,711,542	2,541,327	2,930,473	8.64	33.6	3.83	3,820,377	43.9	22.5	1,960,692

APPENDICE VII

Documento 1

*Appunti di Sidney Sonnino sul disegno di legge di riforma elettorale presentato dall'on. Luzzatti**

Il ragionamento della Relazione non regge¹.

Se si mantiene il criterio della *capacità* e della *coltura* come titoli elettorali non vi è giustificazione alcuna per modificare la legge attuale che richiede la 2^a elementare, come un insieme di cognizioni che dia prova di una coscienza politica dell'elettore.

Il semplice saper leggere e scrivere può sostenersi soltanto, data la procedura attuale della votazione, come garanzia di sincerità del voto, cioè che l'elettore sappia rendersi ragione da sé del nome che scrive sulla scheda.

Voi però ammettete la scheda stampata su cui l'elettore non ha che da fare un segnaccio qualunque di fronte al nome del candidato prescelto. E allora a che chiedere il saper scrivere e il saper le cifre?

E quando si ammetta la semplice scheda stampata da portarsi seco dall'elettore, come si fa per le elezioni amministrative e come si fa presso gli altri Stati a suffragio universale si accoppiasse con la busta da consegnarsi dal Pres.[idente] del seggio all'elettore, si ha una maggiore sicurezza di sincerità e soprattutto di libertà di voto anche per parte dell'alfabeta di quel che non si abbia per l'alfabeta col sistema attuale.

L'attuale legge elettorale rappresenta l'estremo limite cui si può arrivare, poggiando l'elettorato sulla capacità politica, e sopra un minimo di coltura.

Ammetto un cambiamento che poggi l'elettorato sopra un principio più vero e saldo, quello del fatto della cittadinanza, e del godimento pie-

* Fonte: ASM, b. 55 (1909-1910), fasc. *Appunti. Note e discorsi politici vari. Fascicoli 1910-1911*, sottofasc. *Suffragio universale. Argomentazioni Ministero Luzzatti contro il S.U.*. Le pagine manoscritte degli «Appunti» che si pubblicano sono quelle relative al disegno di legge «Estensione del suffragio elettorale e altre modificazioni alla legge elettorale politica» presentato dal Presidente del Consiglio, on. Luzzatti, alla Camera il 21 dicembre 1910.

Alcuni appunti e alcune riflessioni furono successivamente aggiornati e utilizzati da Sonnino per *Il suffragio universale e il partito liberale* (manoscritto in ASM) pubblicato su «Nuova Antologia», vol. CCXXXIX, 16 settembre 1911, pp. 305-314, su «Il Giornale d'Italia» il 18 settembre 1911, ora in S. SONNINO, *Scritti e discorsi extraparlamentari 1903-1920* cit., pp. 1576-1593.

1) Il riferimento è alla Relazione di presentazione del disegno di legge «Estensione del suffragio elettorale e altre modificazioni alla legge elettorale politica»: cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione, *Documenti-Disegni di legge e Relazioni* N. 738.

no dei diritti civili, cioè il suff.[ragio] universale vero e proprio, ma non mai per ottenere un allargamento parziale che giovi soltanto a questo o quel gruppo politico, e reclamato da esso nel proprio interesse.

Questo non è un acconto verso il suff.[ragio] univ.[ersale], ma un ostacolo, un rinnegamento del medesimo.

L'on. Luzzatti, nella motivazione della proposta da lui presentata come Presidente del Consiglio, di obbligatorietà del voto, osserva che «quando la rappresentanza politica non può considerarsi come il fedele riflesso dei bisogni, di tutti gli interessi, della volontà del Paese» vi è un «evidente perturbamento dei fondamentali presupposti del sistema rappresentativo». Benissimo! ma è sostenibile, domando io, che una rappresentanza dalla cui costituzione resta per legge escluso il 48% dei cittadini del Regno possa considerarsi mai come il fedele riflesso di tutti i bisogni ed interessi del Paese? In alcune regioni, cioè in 1/3 d'Italia, la media di questa esclusione è del 62 e più p.%. È ammissibile che 1/3 della popolazione maschia maggiorenne possa in diritto o in fatto arrogare legittimamente a sé la rappresentanza degli altri 2/3?

Se l'astensionismo volontario, che può sempre interpretarsi come una tacita acquiescenza di circa un terzo degli elettori privilegiati iscritti, è considerato dal legislatore come un elemento atto a perturbare la sincerità della rappresentanza della volontà e degli interessi nazionali, che cosa dire dell'astensionismo forzato e per opera di legge, di circa metà della popolazione italiana, anzi nelle provincie meridionali di 2/3 dei cittadini maggiori?

Il Governo, per giustificare un allargamento del voto ha dovuto rilevare che oramai in tutte le nazioni più civili del mondo vige il suffragio universale, senza alcuna distinzione tra alfabeti e analfabeti – tale distinzione non si fa nemmeno in quelle, ormai rare legislazioni, che impongono ancora qualche condizione di censo o altre limitazioni al voto. Ma il Ministero Luzzatti faceva qui un singolarissimo ragionamento. Egli dice: «In buona parte delle nazioni cennate il saper leggere e scrivere, l'educazione e l'istruzione individuale, sono un dato di fatto generale, comune a tutti gli abitanti, e si può dire che l'analfabetismo è una eccezione» (veramente in Spagna, che ha pure il suff.[ragio] universale, senza limitazione di analfabetismo, ciò non si può dire; ma per evitare questa osservazione, il Relatore si è guardato dal citare la Spagna tra gli Stati di cui ci riporta l'esempio). E seguita: «È chiaro come, partendo da questo presupposto si trovi giusto che il legislatore non ponga come elemento di diritto per essere elettore nemmeno il saper leggere e scrivere» (p. 6). Singolare ragionamento in verità!

A me, in verità, alla mia intelligenza ottusa di vecchio liberale sareb-

be parsa più chiara, in verità, l'illazione opposta, cioè che la esclusione degli analfabeti fosse molto più naturale e legittima e utile nell'interesse stesso dell'istruzione là dove il numero loro di fronte alla massa della popolazione è esiguo, che non là dove essa importa la esclusione da ogni rappresentanza di intere classi sociali, di perfino due terzi della popolazione maschile maggiorenne.

Nei paesi a istruzione larghissimamente diffusa, l'esclusione degli analfabeti non implica una grave perturbazione nella proporzionale ed equa rappresentanza delle diverse classi, dei diversi interessi, dei diversi bisogni nel governo della cosa pubblica, e può apparire d'altra parte come un incentivo, come uno sprone ai negligenti ad accorrere alle scuole; là è evidente che le scuole ci sono già numerose e sufficienti per tutti, che le classi dirigenti aiutano e non avversano la scuola, e che la colpa del residuo permanente di analfabetismo è in parte degli stessi analfabeti. Ma è tutto il contrario nei paesi come il nostro dove l'analfabetismo è ancora tanto comune, e soprattutto nelle regioni dove esso rappresenta un'aliquota altissima, come del 45 p.% nell'Italia centrale e del 62,5 per cento nel Mezzogiorno. Là l'esclusione degli analfabeti vizia tutta la sincerità e la genuinità della rappresentanza nazionale come riflesso fedele della ripartizione nell'interno del paese dei vari interessi e bisogni e volontà, modi di pensare. Là le dolorose condizioni di ignoranza e di analfabetismo della massa sono da ascrivere più a colpa delle classi degli alfabeti che fin qui hanno avuto nelle mani la cosa pubblica, come amministrazione locale o nazionale. Là l'esclusione degli analfabeti dall'elettorato tende a perpetuare la dolorosa loro condizione, anziché debellarla.

Riforma elettorale

Con la teoria della *capacità* come titolo al d°[iritto] elettorale, la legge attuale richiede la *scuola*.

Con la teoria degl'interessi e delle forze, e del d°[iritto] di chi è governato a prender parte alla formazione del Governo, si arriva al *suffragio universale* vero e proprio.

Oggi si vuol introdurre un 3° sistema.

Non è di *capacità* perché nessuno sosterrà che il solo saper trascrivere un brano di stampato rappresenti una coltura che abiliti il cittadino a comprendere, più che se fosse analfabeta, i problemi sociali.

È un gesuitico riconoscimento del diritto di ciascuno al voto, ma resecando però la metà dei cittadini, col sostenere che essi non hanno coscienza né sicurezza a chi danno il voto.

Abbandonando la base attuale della *capacità*, non si può onestamente fermarsi al di qua del suffragio universale a tutti i cittadini maggiorenti e non inabilitati a gestire i propri affari.

Suffragio universale considerato in sé

Vantaggi di scheda stampata. È un gesuitismo sostenere che votando con la scheda stampata l'analfabeta non sa per chi vota, non sa a chi fidarsi per far sostenere i propri interessi. Lo sa, quanto chi, scrivendo un nome senza sapere di chi si tratta, si fida o al capo-lega o al compagno o al parroco o al cittadino qualunque in cui abbia fiducia. Si evitano tanti inganni nella lettura delle schede, e nella loro validità. Basta accoppiare la scheda stampata alla busta chiusa da consegnarsi al Pres.[idente] del seggio.

Nuovo progetto considerato come 1° *opportunità* di presentazione ed esame, 2° nel *merito*.

1° come *opportunità*. Camera giovane. La distoglie e le rende più difficile, col toglierle prestigio, di sciogliere altre importanti questioni che urgono, e prima fra tutte la riforma tributaria, e nell'interesse di una più equa distribuzione dei pesi tra i cittadini e nell'interesse delle finanze locali, dei servizi prov.[incia]li e com.[una]li.

Si distrae l'opinione pubblica e si ritardano così provvedimenti di sostanziale risanamento dell'organismo nazionale. Oltre tributi, riordinamento ferrovie, servizi marittimi, istruzione superiore.

Riforma elettorale Saper scrivere?

Voi date per unica ragione dell'esclusione dell'analfabeta che egli non sa per chi vota. Ciò è falso. Ma, anche ammesso per ipotesi il vostro punto di vista, basterebbe ammettere la scheda *stampata*, per ammettere al voto tutti coloro che sanno *leggere* senza alcun bisogno della prova scritta, la quale si presta agl'inganni e all'arbitrio. Non è il solo scrivere le lettere dell'alfabeto che può essere ritenuto come una coltura sufficiente per concedere l'elettorato per titolo di *capacità* politica.

La scheda stampata toglie le infinite questioni e gl'infiniti inganni e soprusi dipendenti dalla più o meno chiara calligrafia, dagli errori di ortografia nella scritta del nome, dalla insufficiente designazione della persona dell'eligendo.

Voi stesso Governo, nelle vostre proposte fatte nel progetto di legge per la riforma della procedura elettorale chiedete dall'elettore come prova della sua libera scelta tra i nomi dei vari candidati, la sola facoltà del saper leggere. Voi stessi introducete la discussa novità della presentazione delle candidature per ottenere il fine di escludere la scrittura della scheda per parte dell'elettore.

E allora perché mai si dà questa grande importanza a che l'elettore dia la prova di sapere anche scrivere e copiare?

Se voi riconoscete che ogni cittadino maggiorenne, godente di tutti i diritti civili e non dichiarato indegno, ha diritto al voto, e chiedete in lui l'alfabetismo non come prova di capacità ma come garanzia della since-

rità del suo voto, come potete giustificare la vostra esigenza che egli dia prova di saper scrivere, e che non basti il solo di saper leggere. Qui si tradisce la vostra vera intenzione, qui si palesa la doppiezza del vostro asserito, e del vostro appello all'alfabetismo come prova di sincerità del voto, anziché come strumento di esclusione dal voto di intere classi di cittadini, e soprattutto delle classi campagnuole.

1

In tutto il ragionamento della Relazione Ministeriale si parte dal presupposto che

l'analfabetismo è colpa dell'analfabeta e che merita quasi una *pena*; mentre di fatto l'analfabetismo degli esclusi dal voto è conseguenza della trascuranza o del malvolere degli *alfabeti* ammessi fin qui al voto, e dei loro rappresentanti (vedi affermazioni a p. 7 e a p. 6).

Il legislatore se la prende con le nostre popolazioni rurali escluse dal voto, perché non munite di coltura, delle colpe sue proprie, ossia delle colpe di quella parte di popolazione che è già investita del voto e conseguentemente del potere *legislativo* e *amministrativo*.

Voi date un nuovo incentivo alle classi dominanti (nel Mezzogiorno e nell'Italia centrale) per ostacolare l'educazione delle masse, onde conservare a sé il dominio loro attuale, contrariamente a quanto finora si è cercato di fare col togliere (vedi ultima legge sull'istruzione elementare) l'ostacolo finanziario per cui le classi dominanti preoccupate di soddisfare col retribuito delle imposte ai bisogni e ai servizi da loro maggiormente sentiti, mettevano in seconda linea i provvedimenti atti a fomentare l'istruzione popolare. Voi ora fate dipendere il potere della classe dominante dalla durata dell'analfabetismo popolare.

Riforma elettorale

Merito

Progetto: obbligo di voto, ma nessun obbligo di iscrizione.

Nell'esperimento il giudizio è pronunziato d'accordo tra Ispettore e Maestro, ma in caso di dissenso, dal solo Ispettore. E allora è inutile parlare di accordo. Ciò tanto per la scelta dei brani da leggere e trascrivere, come per la decisione sull'idoneità. È insomma un impiegato direttamente dipendente dall'Amm.[inistrazio]ne governativa che decide tutto riguardo a costituzione delle liste elettorali. Cambiando Ministero possono cambiare i criteri della decisione.

Come *allargamento di voto* l'obbligatorietà dell'esperimento può an-

che produrre effettivo restringimento, di fronte alla larghezza attuale.

Si applicherà l'esperimento anche a chi è già iscritto? Se sì, vedreste quale è la natura illiberale del vostro provvedimento.

Art. 13. Come *obbligatorietà di voto*³ diventa illusoria: "*malattia, mancanza di mezzi*". Di quali mezzi si tratta? Per fare il viaggio? Come si regolano i viaggi? Per mancanza di mezzi di trasporto? Basta provare che ha bisogno di guadagnare la giornata?

Si parla di "prolungata assenza dallo Stato". Dunque la assenza momentanea non basta? Per chi è fuori dallo Stato sarebbe enorme. Dell'assenza dal Comune non si parla. E gl'impiegati privati che sono fuori del Comune?

Non è questo un passo verso il suffragio universale, ma che allontana da esso. Un apparente riconoscimento del diritto di ogni uomo al voto perché introduce nel suff.[ragio] univ.[ersale] la gesuitica esclusione di quasi la metà degli italiani che è analfabeta con la speciosa motivazione che chi è analfabeta non sa per chi vota e che ognuno può diventare elettore imparando a leggere e a scrivere. Il che non è. In verità in molte regioni, in quelle appunto dove più si difetta, si rende sempre più difficile la diffusione dell'alfabetismo, perché le classi dominanti hanno interesse a diffcultare l'istruzione per non ammettere al voto le classi popolari e specialmente quelle rurali.

È colpa nostra, è colpa della classe dirigente se tanta parte della popolazione è ancora analfabeta, non è colpa della popolazione stessa: noi poniamo le vittime della nostra trascuranza (inerzia), volontaria o insipiente, e non diamo loro la maggiore arma, il precipuo strumento per la difesa del loro diritto, compreso quello di ottenere le maggiori facilità per l'istruzione elementare.

Analfabetismo Provincie meridionali

Né alla malavoglia delle classi dirigenti attuali, supplirà pel Meridionale l'azione dello Stato in forza della ultima legge votata sull'istruzione elementare.

Occorre tener presente un'osservazione stata fatta nella stampa, cioè che la legge ultima sull'istruzione elementare (come approvata dalla Camera, consule Credaro) non contiene più alcuna garanzia (come sia pure in modo sempre imperfetto nel primo progetto del M.[ini]stro Daneo) per l'equo reparto anno per anno tra le diverse provincie delle somme che l'Erario destina alla costruzione e al miglioramento delle scuole⁴.

3) Si veda l'art. 13 in *Appendice*, p. 318.

4) Si vedano, per un raffronto, i diversi testi in Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione, *Raccolta degli Atti Stampati* N. 331, N. 331-bis e N. 331-bis-A. Il primo disegno di legge era stato presentato nella seduta dell'11 febbraio 1910 alla Camera dei deputati che l'aveva poi approvato nella tornata del 6 luglio 1910. Dopo

Mentre il progetto Daneo, pel dubbio che le nuove risorse da stanziarsi nei successivi bilanci dello Stato non andassero prima, se non forse in maggior numero, nell'Italia settentrionale (dove meno ne era vivo e urgente il bisogno) anziché nel Meridionale (così come era ammesso in passato per la distribuzione degli stanziamenti per sussidi) consigliava di sostituire al criterio della distribuzione dei sussidi per province indistintamente, quello più pratico e più equo della distribuzione graduata a seconda della potenzialità dei bilanci comunali, numero di analfabeti ecc.

Ma nel progetto votato dalla Camera i 64 milioni di lire progressivamente assegnati dal progetto Daneo per l'istituzione di nuove scuole sono stati soppressi dalle tabelle di previsione, e si è introdotto un nuovo articolo che toglie alle province più bisognose di aiuti e meno armate per ottenerli ogni difesa di legge per un equo trattamento di favore in quanto dispone (art. 8): "Le scuole nuove e i cambiamenti di classificazione di quelle esistenti, *quando producono aumento di spesa*, saranno deliberati con decreto del Ministro di pubblica istruzione *d'accordo col Ministro del Tesoro* e con norme da stabilirsi per regolamento" (sta, ma è detto troppo assoluto perché restano articoli legge 1906).

Succederà quindi più che probabilmente in avvenire ciò che è successo pei sussidi in passato. Al Piemonte, relativamente vivo e prospero, che ha solo il 17,7% di analfabeti e che ha già 8746 scuole, mancano per raggiungere la cifra delle scuole necessarie sole 1097 scuole nuove, saranno dati nuovi larghi contributi per mettersi senza aggravio locale al completo; alla Sicilia assai più povera (70,9% di analfabeti) che ha soltanto la metà delle scuole che le occorrono (5.754 su 10.307) sarà lesinato ogni largo concorso per ragioni finanziarie e per comodità di tesoro.

In queste condizioni la vostra legge di riforma elettorale che ribadisce la servitù politica delle popolazioni rurali meridionali, dando un nuovo e costante incentivo alle classi dominanti di ostacolarne l'istruzione dopo averle tolta ogni efficace difesa reale dello Stato, suona come una vera iniquità sociale.

Suffragio Prov.[ince] merid.[ionali] e alfabetismo

Nel progetto Daneo per l'istruzione elementare si prevedeva (vedi allegato IX, p. 9) come conseguenza dell'art. 11 della legge uno stanziamento progressivo nei bilanci dal 1911-12 al 1920-21 di un milione all'anno, ossia uno stanziamento di 64 milioni in 20 anni, come contributo dello Stato nella istituzione di nuove scuole elementari⁵.

le modifiche appartatevi dalla Commissione del Senato, nelle sedute dal 6 al 12 aprile 1911, il ministro Credaro ripresentò il disegno di legge modificato nella seduta del 9 maggio 1911. Il disegno di legge divenne successivamente la legge 4 giugno 1911 n. 487.

- 5) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione, *Raccolta degli Atti Stampati* N. 331, All. 9, pp. 112-113.

Questo assegno è completamente sparito nel testo Credaro, ora davanti al Senato.

Si è invece introdotto con gli *emendamenti* Credaro al testo Daneo un nuovo art. 86 (comma 1°) pel quale il Ministro del Tesoro *non può consentire* fondi oltre quelli stanziati ed enumerati nell'allegato E della legge (dove è sparito ogni assegno per la istituzione di nuove scuole) salvo che il Ministro dell'Istruzione riesca a fare delle economie sui fondi assegnatigli annualmente ingrossando il Fondo di riserva. E si noti che il nuovo art. 8 pure introdotto nel testo Credaro richiede un decreto del Ministro del Tesoro per qualsiasi istituzione o trasformazione di nuove scuole che richiedano una maggiore spesa.

Con l'art. 86 (comma 2°) è perfino tolto alla Camera di potere con la legge di bilancio aumentare la somma complessiva degli stanziamenti, restandole solo la facoltà di ripartire diversamente le somme complessive tra i singoli capitoli⁶.

Suffragio universale assicura che la legge su istruzione sarà seriamente applicata e renderà vano ogni tentativo di valersi degli artt. 8 e 86 per farle anteporre altri interessi.

Non si può pretendere che la classe ristretta che oggi domina tutte le amministrazioni, specialmente nella regione meridionale, metta zelo a istruire i due terzi della popolazione che sono esclusi da ogni partecipazione alla costituzione del potere a causa del loro alfabetismo, quando il primo effetto di una eventuale diffusione dell'istruzione sarebbe evidentemente quello di spodestare la classe dominante. Se non si opporranno apertamente e deliberatamente alla diffusione dell'istruzione popolare, vi contrasteranno per istinto e quasi inconsciamente considerando, se non altro, questa mansione sociale, questo dovere come l'ultima e la meno urgente, e da postergarsi a tutto il resto.

Documento 2

Sydney Sonnino: Alfabeti e analfabeti in Italia

<i>Alta Italia</i>	Maschi	maggiorenni	3.178.066	
		analfabeti	753.662	23.71%
		alfabeti	2.424.404	
	Alfabeti non iscritti	1.024.557		
	ossia	42,126% di alfabeti		
		32,28% di maschi adulti		

6) Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione, *Raccolta degli Atti Stampati* N. 331-B, p. 44 per il testo dell'art. 86 del disegno di legge.

<i>Italia centrale</i>	Maschi	maggioresni	2.228.039	
	analfabeti	1.012.490	45,44%	
	alfabeti	1.215.549		
	Alfabeti non iscritti	478.741		
	ossia	39,38% di alfabeti		
		21,48% di maschi adulti		
<i>Italia meridionale</i>	Maschi	maggioresni	3.305.437	
	analfabeti	2.054.225	62,14%	
	alfabeti	1.251.217		
	Alfabeti non iscritti	457.394		
	ossia	36,556% di alfabeti		
		13,83% di maschi adulti		
<i>Regno</i>	Maschi	maggioresni	8.711.542	
	analfabeti	3.820.377	43,85%	
	alfabeti	4.891.165		
	Alfabeti non iscritti	1.960.692		
	ossia	40,5% di alfabeti		
		22,50% di maschi adulti		

Fonte: ASM, b. 55 (1909-1910), fasc. *Suffragio universale 1910. Appunti*, sottofasc. *Schemi. Dati statistici*.

APPENDICE VIII

Documento 1

*Luigi Luzzatti: prime linee d'un disegno di legge
per introdurre nella legislazione elettorale italiana il principio
della rappresentanza proporzionale*

Art. 1.

Agli articoli 44 e 45 della legge elettorale politica testo unico è sostituito il seguente:

Art. 44. Il numero dei deputati per tutto il Regno è di 508.

Ciascuna circoscrizione elegge a scrutinio di lista il numero dei deputati indicati nella tabella che sarà annessa alla presente legge come parte integrante della medesima.

Ogni circoscrizione dovrà eleggere un numero di deputati non inferiore ad otto e non maggiore di venti.

Il limite dei venti può essere superato nel caso che una provincia, costituita in circoscrizione a sé, abbia diritto a un maggior numero di rappresentanti.

Art. 2.

Una Commissione presieduta dal ministro dell'interno e composta di quattro senatori e di dodici deputati, da eleggersi dalle rispettive assemblee, stabilirà la circoscrizione dei collegi e il numero dei rappresentanti che deve eleggere ciascuno di essi, in rapporto alla popolazione legale accertata col censimento generale del Regno per l'anno 1911.

Nella elezione dei componenti la Commissione suddetta, i senatori votano per tre nomi e i deputati per otto.

La Commissione dovrà essere costituita entro due mesi dalla pubblicazione del decreto che accerta i risultati del censimento generale del Regno per l'anno 1911, e dovrà compiere i propri lavori entro quattro mesi dalla sua costituzione.

Nel determinare la circoscrizione dei singoli collegi, la Commissione dovrà conservare l'unità delle singole provincie del Regno.

Art. 3.

Non oltre le ore dodici del lunedì precedente il giorno delle elezioni, coloro che intendono di presentare una lista di candidati debbono inviare alla Prefettura della provincia, sede del capoluogo del collegio, la dichiarazione scritta.

La Prefettura ne rilascerà ricevuta e la trasmetterà alla Commissione elettorale provinciale.

Ogni lista deve comprendere un numero di candidati non inferiore al terzo, né maggiore del numero dei rappresentanti da eleggersi. I candidati devono essere iscritti nella lista secondo l'ordine alfabetico dei rispettivi cognomi.

La presentazione della lista deve essere sottoscritta, anche in atti complementari, da un numero di elettori non inferiore ad un trentesimo di quelli iscritti nelle liste del collegio ed in ogni caso da non meno che cento elettori.

Le firme dei sottoscrittori devono essere autenticate da un notaio o da un ufficiale delle cancellerie giudiziarie che vi apporrà anche l'indicazione del comune nelle cui liste sono iscritti.

Il relativo onorario sarà di centesimi dieci per ogni firma e non mai

inferiore a lire cinque per ciascun atto.

I medesimi elettori non possono sottoscrivere più di una lista di candidati.

Le firme apposte a due o più liste sono nulle ed i contravventori sono puniti con multa da lire 51 a lire 500 e con la detenzione sino a tre mesi.

Art. 4.

Nessun candidato può essere presentato in più di un collegio.

L'elezione del candidato contravventore è nulla.

Nessun candidato può essere iscritto in più di una lista.

Se il nome di un candidato appare in più di una lista, egli deve dichiarare in quale delle liste intende essere conservato nel termine stabilito dal primo alinea dell'articolo 3.

Se il termine scade senza che sia stata presentata la dichiarazione suddetta, la Commissione provinciale elettorale conserva il nome del candidato nella lista prima presentata in ordine di tempo e lo cancella dalle altre.

Coloro di cui sia stata proposta la candidatura, a' termini dell'articolo 3, potranno togliervi effetto facendo, entro le ore sedici del mercoledì precedente l'elezione, pervenire certa notizia del loro rifiuto alla Commissione provinciale elettorale, che provvederà a darne pubblica notizia nei comuni del collegio.

Art. 5.

Nella dichiarazione di cui all'articolo 3 possono essere designati, come rappresentanti dei candidati d'una lista nell'ufficio di ogni sezione, tre elettori del collegio.

Art. 6.

Il giorno successivo a quello della chiusura della presentazione delle liste dei candidati, la Commissione provinciale elettorale elimina dalle liste i nomi dei candidati che hanno rifiutata la candidatura, cancella dalle liste i nomi dei candidati che sono stati compresi in più liste, conservandoli però nella lista prima presentata a tenore del penultimo comma dell'articolo 17, rettifica, se ne sia il caso, l'ordine alfabetico dei cognomi ed elimina le liste contenenti un numero di candidati eccedente quello dei deputati da eleggersi.

Poscia, previo sorteggio, dà a ciascuna lista di candidati regolarmente presentata e rettificata secondo le norme sopraccennate, un numero progressivo, il quale stabilisce l'ordine con cui le singole liste devono stamparsi nella scheda di votazione. Delle operazioni cennate nel presente articolo è fatto processo verbale, firmato dal presidente e dal segretario del-

la Commissione.

Le liste numerate, secondo le norme precedenti, sono trasmesse dal presidente della Commissione ai sindaci dei comuni del collegio i quali ne curano la stampa e la pubblicazione nell'albo pretorio e in altri luoghi pubblici, con avvisi nei quali le liste sono riprodotte in grande, ma con l'identico ordine e con la stessa forma determinati dalla Commissione elettorale provinciale.

Gli atti relativi alla presentazione delle liste e le dichiarazioni di opzione e di rifiuto delle candidature, ed il verbale di cui al primo alinea, sono visibili nella segreteria della Commissione ad ogni elettore, fino al giorno dell'elezione, dopo il quale, sono spediti, in pacco sigillato, alla segreteria della Camera.

Art. 7.

Il presidente della Commissione provvede alla stampa delle schede di votazione, sopra ognuna delle quali devono trovarsi tutte le liste presentate con quell'ordine e quelle medesime forme con cui ne venne fatta comunicazione ai sindaci, a norma dell'articolo precedente.

Le schede, in pacchi suggellati, devono, almeno un giorno prima dell'elezione, essere fatte pervenire ai sindaci i quali provvedono alla distribuzione delle stesse fra le varie sezioni.

Art. 8.

Il numero d'ordine progressivo è il solo segno distintivo fra le liste riportate nella scheda.

Presso il nome di ogni candidato si pone una casella nera, con un punto bianco nel centro per il voto personale.

Presso il numero d'ordine vi è uguale casella per il voto di lista.

Il timbro del presidente del seggio e la firma dello scrutatore o degli scrutatori sono apposti in un angolo della scheda nella parte non stampata.

Art. 9.

L'elettore deve dare il voto ad una lista, annerendo con una matita del seggio il punto bianco in mezzo alla casella nera sopra alla lista stessa.

Tale voto vale una unità, qualunque sia il numero dei candidati della lista.

La somma dei voti di lista dati ad una lista costituisce la sua cifra elettorale, in base alla quale essa concorre alla ripartizione dei seggi dei deputati da eleggere.

L'elettore deve inoltre nella lista da lui notata segnare, annerendo il punto bianco in mezzo alla casella nera posta a fianco del nome di ogni candidato, un numero di voti personali, nella proporzione di non meno di

un quarto e di non più della metà del numero dei candidati compresi nella lista. I voti personali non si contano per determinare la cifra elettorale della lista, ma hanno l'effetto di stabilire l'ordine interno dei candidati di una stessa lista secondo la maggioranza dei voti ottenuti da ciascuno di essi, nel quale ordine devono essere proclamati eletti o supplenti i candidati della lista stessa. A parità di voti personali è preferito il più anziano di età.

Nessuna scheda è valida se non ha segnato il voto di lista e la quota di voti personali nella proporzione indicata nel capoverso terzo del presente articolo.

È valido qualunque segno che annerisca in tutto o in parte il punto bianco nel centro delle caselle indicative del voto di lista e dei voti personali.

Art. 10.

Sono nulle e non vengono computate nel determinare il numero dei votanti le schede mancanti del timbro del presidente o della firma almeno di uno scrutatore.

Sono nulle ma vengono computate nel numero dei votanti:

a) le schede mancanti del voto di lista e quelle che portano segnato più di un voto di lista;

b) le schede mancanti del voto personale o contenenti un numero di voti personali eccedenti in più o in meno la proporzione stabilita nell'articolo 9 capoverso 3°; o contenenti voti personali in liste diverse da quella votata;

c) le schede che portano o contengono segni che possono ritenersi destinati a far riconoscere i votanti.

Art. 11.

Spetta all'ufficio di sezione fare lo scrutinio dei voti di sezione, redigere il verbale dello scrutinio e mandarlo al presidente del tribunale del capoluogo del collegio.

Spetta al tribunale suddetto fare il computo dei voti, la distribuzione proporzionale dei seggi fra le liste dei candidati e la proclamazione degli eletti.

Art. 12.

Il presidente del tribunale nomina due contabili preferibilmente fra cittadini non elettori del collegio.

I contabili seguono i lavori di scrutinio dei voti e fanno i calcoli proporzionali sotto la sorveglianza del tribunale.

Essi non prendono parte alle deliberazioni del tribunale a cui sono addetti e ricevono un compenso di lire 20 al giorno.

Nessun membro dell'ufficio o del seggio può funzionare da contabile.

Art. 13.

Con i documenti e con gli altri oggetti indicati nell'articolo 51 della legge elettorale politica, il sindaco fornisce al presidente del seggio le tabelle stampate appositamente per lo scrutinio.

Le tabelle contengono tutti i nomi dei candidati, disposti a liste come nella scheda di votazione, ma con lo spazio sufficiente per iscrivere, appresso ad ogni lista, i numeri dei voti di lista ed appresso ad ogni nome i voti personali.

Art. 14.

Eseguito lo spoglio delle schede, queste vengono disposte in pacchi secondo le liste che sono state segnate dagli elettori. Le schede nulle o contestate vengono disposte in pacco a parte.

Art. 15.

Nel leggere le schede, si dicono prima i voti di lista e poi i voti personali, enunciandone il valore numerico che si ottiene volta per volta sommando il nuovo voto a quelli precedentemente segnati.

Art. 16.

Per ogni sezione l'ufficio fa una separata tabella, sulla quale, terminato lo scrutinio della sezione, si debbono segnare:

1° il numero totale delle schede dei votanti;

2° il numero dei voti validi;

3° il numero dei voti nulli o contestati;

4° il numero dei voti di lista di ogni singola lista;

5° il numero dei voti personali ottenuti da ogni candidato in ciascuna lista.

Terminate le operazioni di scrutinio il presidente ne legge ad alta voce il risultato complessivo.

Art. 17.

Di tutte le tabelle sono fatte due copie, alle quali devono apporre la loro firma tutti i componenti dell'ufficio.

Compiute le operazioni elettorali, si redige un verbale da consegnarsi, insieme con un esemplare delle tabelle, alla cancelleria del tribunale dove ha sede l'ufficio centrale.

Art. 18.

Il tribunale inizia le operazioni finali di accertamento alle ore nove del lunedì immediatamente successivo al giorno della votazione.

Se alle dodici del martedì seguente non sono giunti i risultati di due terzi degli uffici di sezione, il tribunale invia gli atti alla segreteria della Camera.

Art. 19.

Il tribunale somma insieme i risultati dei singoli uffici di sezione nello stesso ordine e con il medesimo sistema con cui gli uffici stessi hanno sommato insieme i risultati delle singole sezioni, e particolarmente:

somma tutti i voti di lista ottenuti da ogni lista in tutte le sezioni del collegio, determinando con ciò la cifra elettorale di ogni lista;

somma i voti personali ottenuti in tutte le sezioni da uno stesso candidato in una medesima lista;

divide poi ciascuna cifra elettorale successivamente per 1, 2, 3, 4, ... sino a concorrenza del numero dei deputati da eleggersi, e scrive i quozienti ottenuti per ordine d'importanza fino a che si siano determinati in quest'ordine tanti quozienti quanti deputati sono da eleggersi nella circoscrizione del collegio; il più piccolo di questi quozienti, corrispondente all'ultimo seggio da coprire, serve di comune divisore;

fissa infine, in base al detto comune divisore, il numero dei deputati spettanti ad ogni lista, la quale ha diritto a tanti rappresentanti per quante volte il divisore comune entra nella sua cifra elettorale.

Art. 20.

Quando un seggio può spettare a egual titolo, è attribuito a quella che ha ottenuti la maggiore cifra elettorale; se però le liste hanno ottenuto la stessa cifra elettorale, è eletto quel candidato delle stesse liste che ha ottenuto il maggior numero di voti personali ed, a parità di voti personali, il più anziano.

Art. 21.

Stabilito il numero totale dei rappresentanti che spetta ad ogni lista, il tribunale determina quali sono gli eletti della medesima.

A tal uopo verifica quanti sono i voti personali validamente ottenuti dai singoli candidati e, fino alla concorrenza del numero di rappresentanti a cui la lista ha diritto, proclama eletti quei candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti personali.

Il Tribunale altresì segna, in apposito elenco, gli altri non eletti quali supplenti, fissando in ragione dei voti personali da essi ottenuti il loro

ordine di precedenza per succedere nelle possibili vacanze tra gli eletti della lista rispettiva.

Ogni supplente sostituisce soltanto il collega morto o dimissionario della medesima lista e non potrà mai supplire una vacanza di un'altra lista.

Art. 22.

La Giunta delle elezioni esamina anche i titoli dei supplenti nonché la regolarità delle operazioni elettorali riguardanti i medesimi.

Quando per morte o dimissioni o altro motivo avviene la mancanza di un rappresentante, lo surroga il primo della medesima lista in ordine di precedenza per numero di voti ottenuti, fra quelli segnati come supplenti.

Prima però che il supplente assuma le sue funzioni, la Giunta delle elezioni lo proclama deputato, salvo a verificare se perdurino ancora le sue condizioni di eleggibilità.

Art. 23.

Se una lista ha ottenuto più seggi di quanti sono i suoi candidati, i posti che rimangono vacanti sono distribuiti tra le altre liste continuando l'assegnazione secondo l'ordine dei quozienti.

Art. 24.

È nulla l'elezione in cui non ha concorso il sesto degli elettori iscritti.

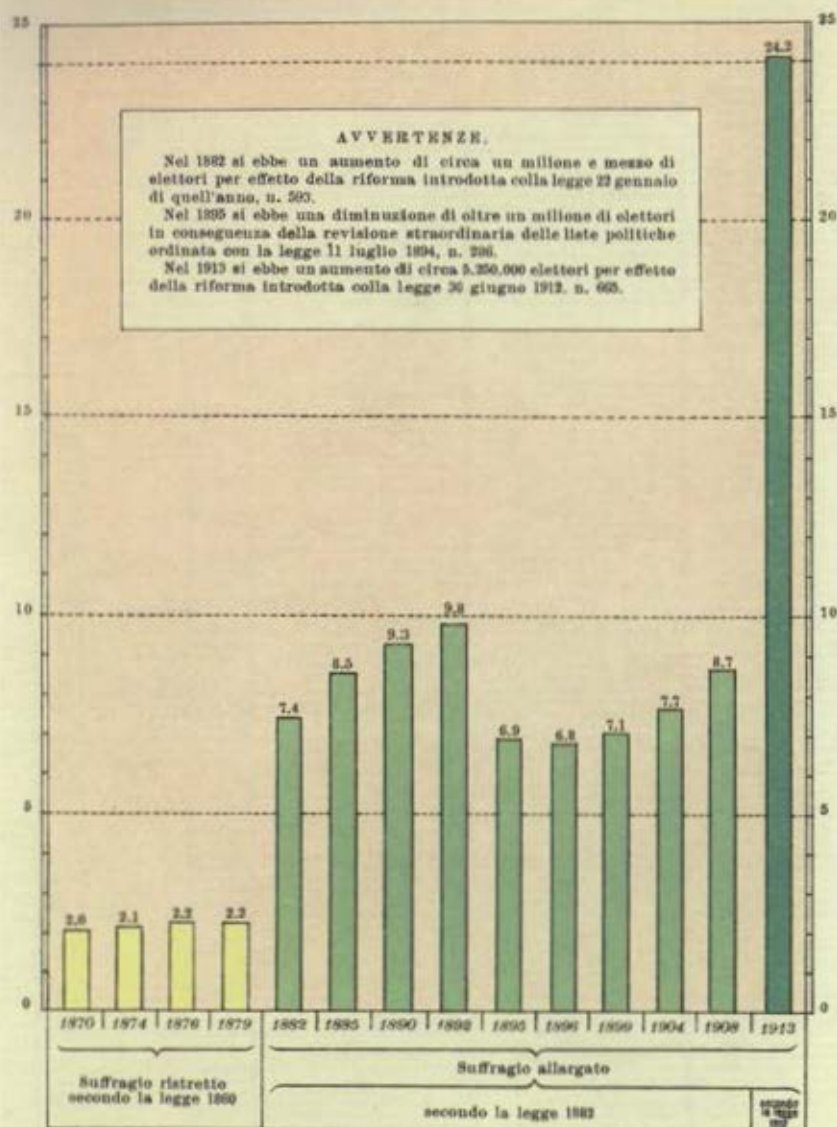
Fonte: Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIII, I sessione, *Documenti - Disegni di legge e Relazioni* N. 738.

Nelle pagine seguenti si pubblicano le carte relative all'«Aumento del corpo elettorale politico per la riforma attuata nel 1912 - confronto con le proporzioni dei maggiorenni analfabeti» (APPENDICE IX), e le figure relative a «Elettori iscritti nelle liste elettorali politiche che servirono per le elezioni generali seguite dal 1870 in poi» ed a «Votanti nelle elezioni generali politiche seguite dal 1870 in poi» (APPENDICE X).

Fonte: «Annuario Statistico Italiano», II s., vol. III, *Anno 1913*, Roma 1914.

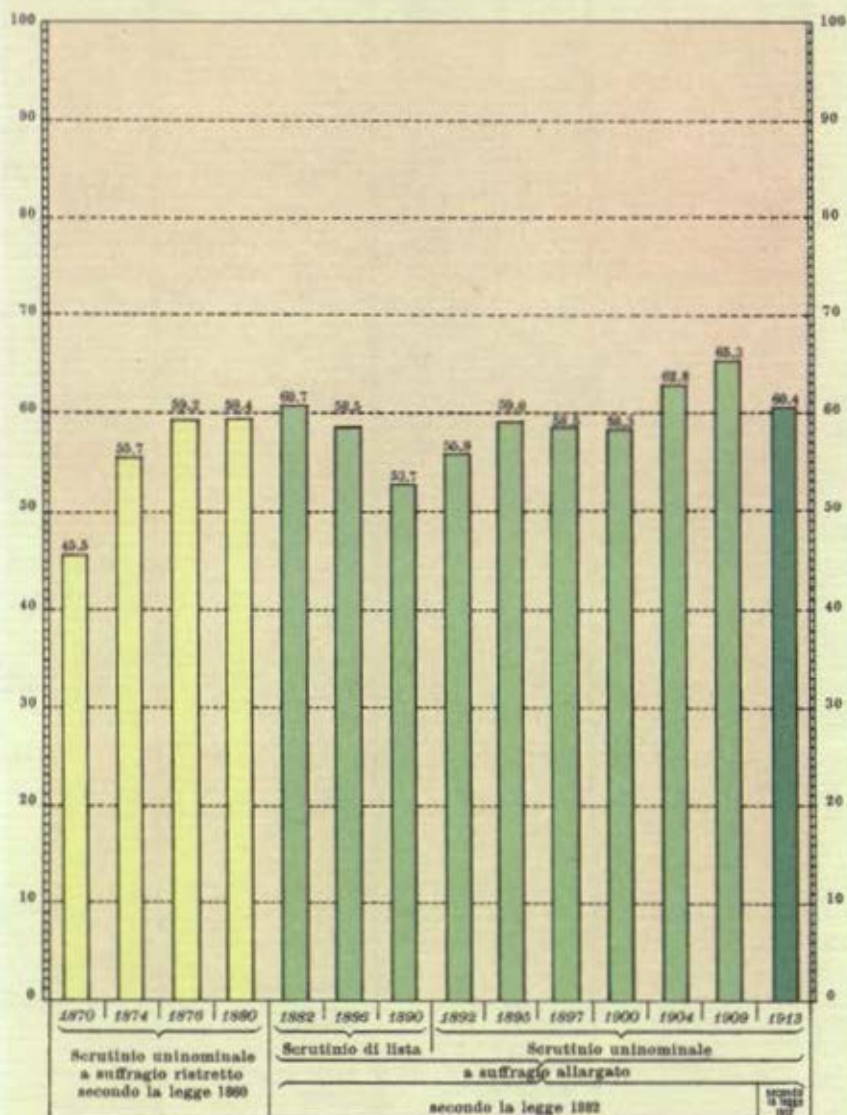
ELETTORI ISCRITTI NELLE LISTE ELETTORALI POLITICHE CHE SERVIRONO PER LE ELEZIONI GENERALI SEGUITE DAL 1870 IN POI

Proporzioni degli elettori per 100 abitanti senza distinzione di sesso e di età



VOTANTI NELLE ELEZIONI GENERALI POLITICHE SEGUITE DAL 1870 IN POI

Proporzioni dei votanti a primo scrutinio per 100 elettori con diritto al voto



NICOLA ANTONETTI

PARADIGMI POLITICI E RIFORME ELETTORALI:
DAL SISTEMA MAGGIORITARIO UNINOMINALE
AL SISTEMA PROPORZIONALE

1. La prospettiva nella quale affronterò il tema richiede che si delimiti l'ambito della ricerca e, insieme, che si pongano in premessa brevi considerazioni di contenuto e di metodo sul suo oggetto. Non è certamente mia intenzione, infatti, ricostruire nelle varie fasi il processo di trasformazione istituzionale che, sul filo del mutamento elettorale, si dispiegò in Italia tra l'ultima parte dell'età giolittiana e la crisi del regime liberale, seguita alle riforme (nonchè alle mancate riforme) del primo dopoguerra. Tale ricostruzione, peraltro impossibile in questa sede, è stata in buona parte compiuta ed è nota¹. Diversamente, ritengo opportuno riflettere ancora sui modi nei quali la cultura politica e la cultura giuridica, nel loro inevitabile intreccio, percepirono e affrontarono le questioni che via via si manifestarono con l'ampliamento del suffragio (da quello «quasi universale» delle leggi elettorali del 1912 e del 1913 a quello universale, ma solo maschile, della legge del 1919) e con il passaggio dal sistema maggioritario uninominale al sistema proporzionale.

Così posto, però, l'ambito della ricerca, sul quale peraltro (come vedremo) si sono soffermati vari altri studiosi, rimane troppo

1) La ripresa negli ultimi anni Ottanta degli studi sulla storia elettorale italiana ha trovato un sicuro fondamento scientifico nel lavoro di P. L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, Bologna 1988. Sul periodo e sui problemi che ci interessano in questa sede non si può prescindere dalle importanti ricerche di M. S. PIRETTI, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, Bologna 1990 e *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari 1995; ricordo anche S. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea*, Manduria 1994.

vasto sia perché è noto che le «intenzioni», esplicite o implicite, con le quali in quella stagione si prospettarono le trasformazioni elettorali furono molte e spesso non solo diverse ma anche alternative tra loro, sia perché è impossibile prescindere da alcuni riferimenti storici che sono essenziali. Prima di tutto, che in poco più di un decennio (cioè, dalla riforma del '12 alla metà degli anni Venti) l'evoluzione e la successiva involuzione dei processi elettorali incisero sull'assetto di un Parlamento che, penalizzato dall'annoso problema del «distacco» dalla «vita sociale»², vide progressivamente scemare fin la sua immagine di corpo legislativo preposto, almeno secondo la dottrina, a funzioni di indirizzo e di controllo delle attività dell'esecutivo. In secondo luogo, che già nell'età giolittiana il rinnovamento della rappresentanza politica, mentre inaugurava, nella forma, un inedito capitolo dei rapporti tra lo Stato e la società, entrava in un conflitto, non solo teorico, con i coevi assetti istituzionali largamente regolati dai modelli giuspubblicistici dello Stato-persona e dello Stato-amministrazione³.

Sullo sfondo di questo complesso intreccio di problemi e di situazioni, la mia indagine, come ovvio, sarà limitata. Cercherò, infatti, di analizzare *solo alcune* delle posizioni espresse sia dai soggetti politici (partiti e sindacati), impegnati a valutare, con legittimi scopi di parte, vantaggi e svantaggi indotti dai successivi ampliamenti del suffragio e dai cambiamenti nei sistemi di votazione, sia da alcuni dei giuristi che tesero a indirizzare o, addirittura, a determinare gli esiti delle trasformazioni elettorali sull'ordinamento dello Stato. In altre parole, il mio obiettivo è quello di approfondire alcuni significativi *paradigmi* culturali che animarono il dibattito politico di quella stagione. Userò il termine *paradigma*, notoriamente introdotto da Thomas S. Kuhn per l'analisi di proposizioni scientifiche assunte da gruppi stabili di

- 2) Argomentando a fine Ottocento su tale «distacco» del Parlamento dal paese come elemento centrale di tutte le questioni costituzionali, si apriva lo studio di G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del regno d'Italia*, (Firenze 1898), ristampa, presentazione di L. ELIA, introduzione di L. CARLASSARE, Napoli 1985, pp. VII-VIII.
- 3) Si veda in generale su questo, oltre il classico studio di F. TESSITORE, *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano fra Otto e Novecento*, Milano 1988³, P. COSTA, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1987 e M. FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. SCHIAVONE, Roma-Bari 1990, pp. 3-87.

studiosi⁴, unicamente per verificare come sulle tematiche elettorali, dalla fusione di linee di pensiero e di dottrina con valori particolari ed esigenze contingenti, emersero prospettive politico-costituzionali il più delle volte divergenti tra loro nella considerazione dei destini dello Stato di diritto liberale⁵. Naturalmente, non credo che dalla individuazione di uno o più *paradigmi* si possano risolvere complesse questioni storiografiche; si potrà forse chiarirne qualche aspetto di rilievo.

In realtà, anche in un orizzonte circoscritto rimane da individuare un punto di vista dal quale procedere e un metodo da applicare nella ricerca. A tale scopo valgono le lucide considerazioni generali elaborate da Fulco Lanchester circa la possibilità/necessità di ricostruire una vicenda costituzionale dalla parte dei «soggetti» politici e culturali che parteciparono a tale vicenda o influirono in vario modo su di essa. In questa direzione, secondo Lanchester, rimane necessario ricollocare l'azione dei suddetti soggetti all'interno delle dinamiche del regime politico in cui operarono e, cioè, all'interno di «quel complesso di valori, norme, regole del gioco e strutture di autorità», proprie di ogni singola stagione costituzionale⁶. L'attribuzione di un articolato significato al «regime politico»⁷, con la precisazione che esso si modifica in base all'evolversi delle sue «variabili» (politico-istituzionali, elettorali, economiche, culturali, ecc.) mi pare quanto mai utile per la nostra analisi dei modi nei quali le forze politiche e sociali e i giuristi colsero l'impatto che il sistema elettorale ebbe o poteva avere sul complesso degli elementi

- 4) Il riferimento è a T. S. KUHN, *Struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino 1962; titolo originale dell'opera, *The Structure of Scientific Revolutions*. Per il dibattito suscitato dalle posizioni di Kuhn, si veda tra gli altri, T. KUHN, J. D. SNEED, W. STEGMULLER, *Paradigmi e rivoluzioni nella scienza*, introduzione di M. BALDINI, Roma 1983.
- 5) Per la meditata assunzione del termine *paradigma* in sede di storia del pensiero politico rinvio all'importante raccolta di saggi di J. G. A. POCKOCK, *Politica linguaggio e storia. Scritti scelti*, prefazione e cura di E. A. ALBERTONI, Milano 1990. Inoltre, per la necessaria attenzione che, in sede di analisi dei dibattiti costituzionali, va volta alle argomentazioni politiche, oltrechè a quelle giuridiche, riferite, anche in maniera «non esplicita», a tematiche relative alla trasformazione dello Stato, cfr. M. TROPER, *Sur l'usage des concepts juridiques en histoire*, «Annales» 6 (1992), in particolare pp. 1171-1180.
- 6) F. LANCHESTER, *Alcune riflessioni sulla storia costituzionale*, «Quaderni Costituzionali», XV, 1 (1994), ora in Id., *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano 1994, pp. 304-305.
- 7) La situazione di reciproca «influenza» che in regime democratico si sviluppa nei rapporti tra i partiti e il complesso degli organi costituzionali e di governo, era stata già individuata da C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova 1973, pp. 447-449.

che costituivano il regime liberale, a iniziare dallo stesso sistema parlamentare per arrivare alla forma del governo e dello Stato.

2. Per buona parte dell'Ottocento, e non solo nell'Italia postunitaria, sugli sviluppi degli indirizzi elettorali incisero due distinti processi culturali, ciascuno con una propria autonoma ragion d'essere: il primo, relativo all'incremento del suffragio, era interessato alla tematica democratica dell'uguaglianza e si nutriva di concetti filosofici e antropologici oltre che di argomenti giuridici; il secondo, proiettato sulle modalità concrete per far evolvere i sistemi elettorali, assumeva e dibatteva complessi problemi aritmetici e tecnici. In sostanza, accanto alla tendenza verso l'integrazione politica delle nuove classi sociali da conquistare con l'espansione dell'elettorato, si articolava un vasto dibattito di ingegneria elettorale, specie sui vari moduli di votazione che si riferivano prevalentemente al sistema proporzionale e alla rappresentanza degli interessi. Il profeta riconosciuto della necessaria confluenza in una prospettiva «democratica» dei suddetti processi culturali fu, come è noto, John Stuart Mill con le sue *Considerations on Representative Government*. L'argomento essenziale col quale il filosofo liberale giustificava l'opportunità di operare simultaneamente per incrementare il suffragio e far evolvere i sistemi elettorali era il seguente:

«In una democrazia realmente uguale, ogni partito, quale che possa essere, dovrebbe essere rappresentato *in una proporzione*, non già superiore, ma identica alla sua essenza. Una maggioranza di elettori dovrebbe sempre avere una maggioranza di rappresentanti; ma una minoranza di elettori dovrebbe essa pure aver sempre una minoranza di rappresentanti. [...] Uomo per uomo, la minoranza deve essere rappresentata per intero come la maggioranza»⁸.

Il limite di questa posizione «ugualitaria» non era tanto quello di prevedere, dopo l'auspicio della sua universalizzazione, la restrizione censitaria del diritto al voto⁹, quanto, come è stato

8) J. STUART MILL, *Il governo rappresentativo*, in *Biblioteca di Scienze Politiche*, a cura di A. BRUNIALTI, II, Torino 1886, p. 1050 (corsivo mio). L'opera milliana era stata pubblicata a Londra nel 1861.

9) Le teorie di Mill dell'accesso per gradi al voto, con la riscoperta del voto plurimo su base censitaria, secondo un'interpretazione recente, falsificherebbero l'intero modello democratico del filosofo inglese, proprio perchè tese a discriminare e a neutralizzare le masse popolari: cfr. D. LOSURDO, *Democrazia o bonapartismo. Trionfo e decadenza del suffragio universale*, Torino 1993, pp. 27-34.

acutamente osservato, di riferirsi in modo precipuo alla tradizione anglosassone, cioè alla «vecchia immagine del Parlamento, più che come specchio della nazione, come sintesi democratica tra *leadership* di una maggioranza e opposizione di una minoranza, che si avvicendano nobilmente nel loro ruolo»¹⁰. In tal senso, il modello milliano esprimeva una tendenza radicale verso la «democratizzazione» dei partiti, con il rafforzamento della minoranza posta all'opposizione: il tutto per perfezionare la rappresentatività del *Cabinet Government*¹¹. Anche l'accentuata propensione di Mill per il sistema proporzionale, nella versione elaborata da Thomas Hare¹², si esplicitava nella direzione di salvaguardare un uguale diritto alla rappresentanza delle minoranze. Di fatto, tale propensione, come doveva annotare dopo il primo conflitto mondiale Francesco Ruffini, non risolveva quell'ambiguità che, nell'Ottocento, risaliva ad un altro «apostolo» della proporzionale, Victor Considerant e che influì a lungo, anche in Italia, sul modo di intendere il nuovo meccanismo elettorale: cioè, che il pur rinnovato *voto rappresentativo* dato dagli elettori ai deputati non costituiva necessariamente un vincolo per il *voto deliberativo* delle assemblee parlamentari¹³. Fatto quest'ultimo che, nell'ottica dei nostri moderati, finì per essere interpretato come una sorta di postulato, in base al quale i parlamentari, anche se eletti con la proporzionale, erano comunque «liberi» dagli obblighi verso il loro elettorato e i loro partiti, rimanendo impegnati unicamente a costituire le maggioranze di governo o ad opporsi ad esse.

A partire dalle posizioni milliane, e nonostante il loro carattere «anglosassone», si diffuse rapidamente nel nostro paese la percezione che il tema dell'universalizzazione del suffragio aveva ac-

- 10) F. MERCADANTE, *Il regolamento della modalità dei diritti. Contenuto e limiti della funzione sociale secondo Rosmini*, Milano 1975, p. 177.
- 11) Polemico con Mill, favorevole al sistema maggioritario e contrario alla proporzionale, perchè avrebbe prodotto «l'elezione degli uomini di partito», fu W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, traduzione italiana, Bologna 1995, pp. 154-162 (cit. a p. 158); l'opera, col titolo *The English Constitution*, fu pubblicata a Londra sotto forma di saggi separati sulla «Fortnightly Review» tra il 1865 e il 1867.
- 12) STUART MILL, *Il governo rappresentativo* cit., pp. 1054-1060.
- 13) Cfr. F. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali*, Torino 1920, pp. 30-35. Ora su Considerant si veda M. GRIFFO, *Alle origini della rappresentanza proporzionale. Dottrina societaria, strategie istituzionali e finalità metapolitiche in Victor Considerant*, Manduria 1992.

quisito una preminente valenza politica, a scapito di quella filosofico-antropologica. Infatti, già nel 1881 Giuseppe Zanardelli, nella sua ricchissima *Relazione* alla Camera per la legge elettorale della sinistra, non mancò di ricordare il consenso «in linea di principio» che si era registrato sul significato politico del «suffragio universale»; però, lo stesso statista bresciano ammetteva che alla istituzionalizzazione complessiva dei diritti elettorali nella «più importante legge politica d'un paese libero», si opponevano ancora ostacoli gravi, che si potevano superare solo in tempi adeguati¹⁴. In realtà, nel dibattito per la riforma elettorale del 1882, dietro quell'accordo teorico annunciato da Zanardelli per la universalizzazione del suffragio si celavano distinzioni profonde che incidavano sulle prospettive aperte dai diversi «modelli di modernizzazione», quello «censitario» della destra e quello «democratico» della sinistra¹⁵. In altre parole, per la sinistra, pur tra varie remore, il suffragio universale diveniva un principio imprescindibile, anche se limitato, per la realizzazione della «democrazia»; diversamente, per la destra, esso assumeva la connotazione di un «mezzo», importante ma non decisivo, per il consolidamento delle istituzioni post-unitarie.

Nel 1883 anche Vittorio Emanuele Orlando, in un lungo saggio nel quale analizzava i vari aspetti delle tematiche elettorali, non esitava a dichiarare che ormai lo «studio sugli effetti del Suffragio Universale deve essere essenzialmente *politico*»¹⁶. Con questo punto di vista, però, Orlando si limitava a superare il vecchio dilemma della scelta tra il voto «funzione» e il voto «diritto» (o tra *qualità* e *numero* dei votanti), attraverso una concezione evolutiva dei diritti politici («i diritti politici sono tutti storici»), per la quale la «franchigia elettorale» poteva svilupparsi solo come «un privilegio conferito liberamente dallo Stato»¹⁷. Di seguito, infatti, lo stesso

14) Cfr. *Relazione Zanardelli*, in Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIV, sessione 1880-1881, *Documenti*, N. 38A, p. 3. Si veda su questo C. VALLAURI, *Zanardelli e la riforma elettorale del 1882*, in *Giuseppe Zanardelli*, a cura di R. CHIARINI, Milano 1983, pp. 134-149.

15) Per i riferimenti a Mill e per l'uso parziale delle sue posizioni, ma soprattutto per l'analisi dei diversi modelli relativi all'evoluzione del suffragio e della rappresentanza, emersi in occasione del dibattito per la riforma del 1882, cfr. R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna 1988, pp. 154-186.

16) V. E. ORLANDO, *La riforma elettorale*, Milano 1883, p. 75 (corsivo mio).

17) *Ibid.*, pp. 51-59. Sugli antecedenti storici nel liberalismo francese del dibattito sui diritti elettorali sono ancora utili le pagine di G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo*

giurista, contestando direttamente il modello universalistico del suffragio, proposto da «quell'ingegno sovrano di J. Stuart Mill», affermava che:

«[...] mentre il suffragio universale riposa su questo principio che il voto politico sia un diritto assoluto del cittadino, per noi non è che un mezzo dello Stato»¹⁸.

In sostanza, Orlando, da un lato, spostava il tema «politico» del suffragio universale sul piano del riscontro dei sistemi elettorali (anche di quelli proporzionali) adatti ad integrare gradualmente in Parlamento i ceti sociali «più bassi» e a garantire il ruolo delle minoranze; dall'altro, proiettava il problema «teorico» complessivo della rappresentanza sul terreno giuridico della sua dipendenza dalla sovranità dello Stato. Tale indirizzo orlandiano era destinato a definire il *paradigma politico* espresso sul tema della rappresentanza dalla cultura giuridica egemone e da varie quote del moderatismo. Inoltre, dalla concezione strumentale dei sistemi elettorali evidenziata da Orlando derivò, almeno in parte, quella sorta di esclusività che i moderati pretesero nel dibattito accademico e politico sulla proporzionale come mezzo per garantire il ceto politico liberale nei governi «democratici». E questo fatto non fu di scarso rilievo, perché nel Novecento in Italia, con qualche analogia con l'esperienza francese¹⁹, la stessa vicenda culturale del suffragio universale finiva per comporsi e, quasi, per diluirsi nelle svariate formulazioni dettate dall'ingegneria elettorale.

3. È noto che Salvemini nei primi anni Cinquanta respinse, in polemica con Croce, l'idea che nell'Italia prefascista si fosse affermato un «regime democratico»; a suo avviso, invece, anche dopo la concessione «dall'alto» del suffragio semiuniversale (il famoso

europeo (1925), Milano 1971³, pp. 166-204. Per le varie concezioni sulla natura del diritto elettorale, cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna 1981, pp. 45-56 e D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia: un'analisi comparata*, Bologna 1982, pp. 13-52.

18) ORLANDO, *La riforma elettorale* cit., pp. 85 e 121.

19) Come è ovvio, l'analogia in questione non riguarda l'istituzionalizzazione del suffragio universale, che in Francia si conquistò nel 1848, bensì le modalità culturali e tecniche attraverso le quali la universalizzazione del voto poté godere di una «piena e definitiva accettazione»: P. ROSANVALLON, *La rivoluzione dell'uguaglianza. Storia del suffragio universale in Francia*, Milano 1994, pp. 461-465, la citazione è a p. 465; titolo originale dell'opera, *Le sacre du citoyen. Du suffrage universel en France* (1992).

«pranzo offerto al popolo italiano alle otto di mattina»), la mancanza di «partecipazione», sotto qualsiasi forma, delle masse alle decisioni di governo impedì sia l'emancipazione politica dei partiti, sia la moralizzazione della vita pubblica. In sostanza, per Salvemini la «valorizzazione» del Parlamento operata da Giolitti con la riforma del 1912 aveva lasciato in una condizione di subalternità le forze politiche di massa (quella socialista e quella cattolica); di conseguenza, l'intero processo riformatore dell'età prefascista si era svolto in un «regime parlamentare» mai approdato sulla sponda democratica²⁰.

La successiva discussione di questa interpretazione, e specie del significato tattico o «compensativo» che avrebbe avuto verso le sinistre la concessione del suffragio semiuniversale maschile²¹, non scioglie gli interrogativi posti da Salvemini sulle ragioni che impedirono il pur auspicato rinnovamento dell'ordinamento statale pre e postbellico. I medesimi interrogativi, ma con un'ottica diversa, furono affrontati negli stessi anni da Massimo Severo Giannini. Questi, attraverso un'analisi costituzionalistica di tipo comparato, definiva in generale il sistema parlamentare come fenomeno storicamente «circoscritto», caratterizzato da una scarsa o minima espansione dei diritti elettorali e associato a forme di governo «oligarchiche», e lo contrapponeva al «governo dei partiti», proprio della «democrazia» (la cui «formula strutturale» è quella della «partecipazione totale»), cioè a quella forma di governo nella quale, a seguito delle riforme elettorali, il sistema parlamentare italiano andò rapidamente «degenerando», assieme agli elementi organizzativi e ai principi del regime liberale²². In definitiva, se per Salvemini la mancata partecipazione, nonostante le riforme, dei partiti ai pro-

20) Cfr. G. SALVEMINI, *Fu l'Italia prefascista una democrazia?*, «Il Ponte», VIII (1952), primo semestre, soprattutto pp. 281-297. Sulla concezione salveminiiana della democrazia e sulle ragioni che animarono le sue posizioni degli anni '50, mi limito a ricordare le annotazioni di N. BOBBIO, *Salvemini e la democrazia*, in *Atti del convegno su Gaetano Salvemini (Firenze 8-10 novembre 1975)*, Milano 1977, pp. 131-138.

21) Mi riferisco alla tesi di Salvemini e di altri secondo la quale la concessione del suffragio semiuniversale sarebbe stata una sorta di compenso per il consenso dei socialisti alla guerra di Libia; tale tesi è smentita su precisi riscontri analitici da H. ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana. 1909-1913*, Roma 1979, pp. 778, 791-792 e 1017-1040.

22) Cfr. M. S. GIANNINI, *Prefazione* a G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, traduzione italiana di S. COTTA, pp. XVI-XVII e XXII. L'opera di Burdeau, col titolo *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, era stata pubblicata nel 1935.

cessi costituzionali impedì l'affermazione della democrazia nel prefascismo, per Giannini, diversamente, la crisi del regime liberale italiano andava imputata proprio all'incapacità dei partiti, che pure avevano assunto tramite le riforme un ruolo egemone, di far evolvere in senso democratico la forma di governo²³. Di seguito, lo stesso giurista articolava la sua analisi in un'altra e più complessa direzione e definiva le «nuove costituzioni», sorte in Italia con le riforme del '12 e del '19, «predemocratiche», perché avevano lasciate intatte la forma accentrata e parlamentare del regime liberale²⁴. Anche in quest'ultimo senso rimangono aperte varie questioni, specie quella relativa alle ragioni per le quali, nonostante le riforme elettorali, non si sia realizzato il superamento dello Stato oligarchico in una democrazia politica, con forme rappresentative adeguate e capaci di resistere al collasso istituzionale della stagione prefascista.

Non spetta a noi, ovviamente, risolvere tale questione; pur tuttavia dobbiamo registrare che essa va riferita ad un processo storico non lineare e sul quale intervennero molteplici fattori. Dal nostro punto di vista, si può avviare il discorso rilevando che vari *paradigmi politici*, con modalità e tempi diversi, agevolarono o frenarono e comunque condizionarono l'intera parabola elettorale dell'epoca; inoltre si può dire che in ogni *paradigma* rifluirono le prospettive costituzionali attraverso le quali ciascun «partito» cercò di mantenere o acquisire la propria legittimazione politica. Già negli anni Dieci, il suddetto fenomeno fu del tutto evidente quando il ceto politico dirigente avviò una complessa operazione per dotare gli assetti parlamentari di una nuova rappresentatività, senza, però, intaccare le modalità di svolgimento dei processi decisionali nelle istituzioni. In effetti, nella riforma elettorale del '12 le innovazioni introdotte, e in primo luogo l'espansione del suffragio e le garanzie per la segretezza del voto, rispondevano alla logica, esplicitata dallo stesso Giolitti, di rapportare l'evoluzione dei «diritti elettorali» e delle «funzioni» parlamentari alla modernizzazione del paese²⁵; è

23) Per i rilievi sull'identificazione troppo stretta operata da Giannini tra l'azione dei partiti e lo sviluppo delle forme di governo, si veda L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano 1970, pp. 642-645.

24) Cfr. M. S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, «Amministrazione Civile», aprile-agosto 1961, p. 148.

25) Si veda per questo C. PAVONE, *L'avvento del suffragio universale in Italia*, in *Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra '800 e '900*, «Annali della Fon-

innegabile, però, non solo che la ristrutturazione della Camera dei deputati risultò segnata da limiti intrinseci, ma che dopo questa riforma non ci fu alcun impulso a procedere all'altra riforma di cui si discuteva da decenni: quella del Senato regio e vitalizio. In altre parole, Giolitti, sulla base di un vasto consenso parlamentare²⁶, riuscì nel 1912 a mantenere pressochè intatto nella sua forma il sistema parlamentare postunitario. Egli, infatti, aveva espunto dalla riforma quelle prospettive relative alla modifica del sistema elettorale in senso proporzionalistico che avrebbero messo in questione i tradizionali rapporti tra la rappresentanza politica e l'esecutivo e aveva frenato le tendenze riformistiche dello stesso costituzionalismo liberale, volte ad integrare la rappresentanza politica e a restituire prestigio al sistema bicamerale. Non a caso, queste ultime tendenze sorsero in opposizione agli indirizzi generali della politica istituzionale giolittiana, che si erano qualificati, lungo tutto il primo decennio del secolo, soprattutto per aver attenuato i vincoli politici sull'amministrazione pubblica e per aver dotato quest'ultima di un ruolo autonomo e «funzionale» all'azione (diretta e indiretta) dello Stato²⁷.

In realtà, il dibattito che si aprì negli anni Dieci nella cultura egemone sulla diversificazione delle competenze tra le Camere e sul ruolo delle rappresentanze fu soprattutto di tipo accademico e senza effetti concreti; gli stessi conflitti sulle competenze delle opposizioni nel controllo dell'esecutivo rimasero su un piano teorico, anche perché ad una loro eventuale composizione sul piano politico si sottrasse il ceto dirigente che era stato investito espressamente dalla scuola giuridica nazionale orlandiana di un carattere «generale», cioè della legittimazione a rappresentare la globalità degli interessi costituiti del paese²⁸. Lo stesso ceto dirigente, peraltro in

dazione L. e L. Basso - Issoco-Roma», IX, a cura di C. PAVONE e M. SALVATI, Milano 1989, pp. 109-121 e il recente saggio di P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. ROMANELLI, Roma 1995, pp. 90-97.

- 26) Per tutta la complessa vicenda che accompagnò la riforma del '12, si veda BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia* cit., pp. 152-167 e ora PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia* cit., pp. 151-182.
- 27) Rinvio per questi temi alla precisa rassegna di G. MELIS, *Istituzioni liberali e sistema giolittiano*, «Studi Storici», 1 (1978), pp. 131-164 e al saggio di G. REBUFFA, *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura dei giuristi*, «ISAP-Archivio», II, Milano 1985, pp. 1101-1170.
- 28) Per la formazione da parte di Orlando, agli inizi degli anni Novanta, della scuola giuridica nazionale e per l'importanza che in essa assunse il tema della rappresentanza

coerenza con l'immagine che aveva del proprio ruolo, era per lo più interessato alla modernizzazione degli apparati pubblici per far fronte a quello che appariva il problema politico-costituzionale preminente: difendere e rinsaldare, a cinquant'anni dalla proclamazione del Regno, l'unità e l'autorità dello Stato, recuperando attorno ad esso il massimo consenso della nazione²⁹. Anzi, come era già stato sottolineato con una certa ironia, proprio coloro che avevano una maggiore responsabilità nella gestione delle istituzioni e, quindi, sulle loro disfunzioni, finirono per sviluppare un «attaccamento allo Stato siccome ad un'astrazione indipendente dal contatto reciproco con le classi sociali»³⁰.

Quel che non poté impedire neanche il ceto dirigente, però, fu il differenziarsi e il radicalizzarsi di posizioni culturali, destinate a riproporsi con toni più accesi nel primo dopoguerra. Del resto, la stessa semiuniversalizzazione del suffragio implicava la crisi sia dei modelli selettivi per l'acquisizione del consenso, sia dello stesso sistema maggioritario come garanzia per la stabilità dell'esecutivo. In alternativa, era avanzata, tra varie ambiguità e con prevalente riferimento ad esperienze straniere, la ricerca di meccanismi idonei a rapportare la rappresentanza a una base elettorale sempre più frazionata per interessi e per riferimenti ideologici.

La questione centrale sulla quale non casualmente si focalizzò l'attenzione fu quella, rimasta allora su un piano del tutto teorico, della scelta tra il modello *organico* e il modello *proporzionale* di rappresentanza: il primo prometteva un riconoscimento delle strutture sociali anche in forme corporative; il secondo lasciava intravedere la possibilità di dare adeguata espressione politica alle nuove organizzazioni di massa, cioè a quei partiti di cui si iniziavano a prefigurare i profili sociali e istituzionali. In modo alquanto im-

politica nella definizione dello Stato di diritto (il *Rechtsstaat* della dottrina germanica), si veda soprattutto G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1980, pp. 139-149 e 190-215; il riferimento al carattere «generale» attribuito al ceto dirigente è alle pp. 146-147.

29) È stato opportunamente sottolineato che nel cinquantenario del Regno (1911) la ridefinizione della «dottrina ufficiale delle origini e della formazione dello Stato unitario» (per la quale esso sorse da successive annessioni allo Stato sabaudo e non per «fusione» fra vari Stati) divenne l'occasione per la riaffermazione da parte dei maggiori giuristi della originaria sovranità dello Stato di diritto rispetto al popolo e alla nazione: cfr. M. FIORAVANTI, *Le dottrine dello Stato e della costituzione*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi cit.*, pp. 408-412.

30) G. ALESSIO, *Partiti e programmi*, «Nuova Antologia», 16 ottobre 1900, p. 274.

prevedibile, alla prospettiva organicista si riferirono, con modalità specifiche, sia pensatori e giuristi «antiformalisti» più o meno critici verso il costituzionalismo egemone, sia quelle forze (specie il Movimento cattolico e il Partito socialista) più interessate a una trasformazione del sistema politico che riabilitasse le formazioni sociali rispetto allo statalismo dominante. Del resto, inedite proposte corporative, con varie sfumature interne, erano avanzate con le lotte sociali del primo decennio del secolo, suscitando nel dibattito giuridico una gamma di opzioni per la modernizzazione degli assetti parlamentari³¹. Altro banco di prova per tentare di riformulare i ruoli politici delle rappresentanze sindacali fu, nel medesimo periodo, il Consiglio superiore del lavoro, per il quale si moltiplicarono, invano, i tentativi di elevarlo da organo consultivo a organo politico-costituzionale preminente nella legislazione sociale³².

La prospettiva proporzionalistica, a sua volta, era considerata per lo più in modo strumentale specie in relazione allo stesso modello organico; quindi, o per conservare dopo il suffragio universale un ruolo definito, anche di minoranza, alla classe politica liberale o per aprire nuovi scenari nei quali divenissero protagonisti gli «esclusi» dai processi di modernizzazione politica e le loro organizzazioni. In entrambe le direzioni non mancavano riferimenti a coeve elaborazioni teoriche che si andavano sviluppando in Francia. Sul primo versante, si polemizzava con le posizioni rigidamente liberali di Adhémar Esmein, per il quale la difesa della sovranità nazionale escludeva non solo la rappresentanza politica degli interessi, ma la stessa proporzionale per le divisioni che questa produceva nelle formazioni partitiche³³. Al contrario, si riprendevano spesso le posizioni di Charles Benoist, il quale, per salvaguardare l'unità dello Stato, instaurando una rappresentanza organica, era arrivato ad auspicare che «la représentation proportionnelle puisse se combiner un jour [...] avec une représentation plus organique»³⁴. Sul secondo ver-

31) Cfr. S. CASSESE-B. DENTE, *Una discussione del primo ventennio del secolo: lo Stato sindacale*, «Stato e amministrazione», 18 (1971), pp. 942-961.

32) Si veda soprattutto E. BALBONI, *Il Consiglio superiore del lavoro. Laboratorio politico e parlamento tecnico*, in *Il Consiglio superiore del lavoro*, a cura di G. VECCHIO, Milano 1988, pp. 29-55.

33) Cfr. A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, I, Paris 1928, pp. 336-384.

34) C. BENOIST, *Pour la Réforme électorale*, Paris 1908, p. 221. Sulla stessa combinazione tra organicismo e proporzionalismo si esprimevano E. DUTHOIT, *Comment réaliser en France la Représentation Proportionnelle des partis*, «Réforme Sociale», maggio 1906,

sante, il riferimento principale divenne Léon Duguit che divulgava l'urgenza di applicare il criterio della proporzionalità sia alla rappresentanza sindacale che a quella individuale; il tutto per trasferire sul piano istituzionale il paradigma di Émile Durkheim sulla moderna divisione del lavoro, evidenziando la necessità di riformulare i rapporti e, quindi, le obbligazioni tra le classi e lo Stato³⁵.

4. Gli obiettivi che nel 1909 Leone Caetani individuava per dare credito alla sua proposta di introdurre la proporzionale furono rigorosamente politici e istituzionali. Da un lato, il nuovo meccanismo, garantendo la rappresentanza di «tutti», avrebbe sedato la generalizzata sfiducia nel Parlamento e permesso che, nelle «prove di forza» tra maggioranza ed opposizione, prevalesse il reale consenso numerico sul quale si reggeva ciascuna forza parlamentare. Da un altro lato, per il deputato radicale non v'erano dubbi che, contro le aspettative dei socialisti e dei «clericali», nello sviluppo dei partiti «vedremo sorgere alfine quel tanto desiderato partito di sinistra democratica con tinta radicale [...] che meglio corrisponde allo spirito moderno dell'Italia nuova, essenzialmente progressiva e liberale»³⁶. In sostanza, Caetani aggirava ogni possibile riferimento al dibattito sull'organicismo e alle trasformazioni che la sua riforma avrebbe implicato nei rapporti tra il legislativo e l'esecutivo, chiarendo che la proporzionale non era che «un mezzo, forse solo temporaneo»³⁷ per agevolare il progresso democratico del paese; in altre parole, nel suo *paradigma politico* la proporzionale figurava come un espediente momentaneamente essenziale all'affermazione dei principi democratici.

pp. 684-703 e G. LACHAPPELLE, *La Représentation proportionnelle en France et en Belgique*, Paris 1911.

- 35) Cfr. in particolare L. DUGUIT, *La Représentation syndicale au Parlement*, «Revue Politique et Parlementaire» 18 (1911), pp. 39-40. Per l'espansione sul terreno giuridico-politico del pensiero sociologico di Durkheim, cfr. B. LACROIX, *Durkheim et la politique*, Montreal 1981.
- 36) L. CAETANI, *La riforma elettorale, il sistema proporzionale e l'evoluzione del parlamentarismo*, Roma 1909, p. 129. Il progetto di legge Caetani del 1910 ebbe come altri firmatari esponenti del sindacalismo, del socialismo «secondointernazionalista» (M. Abbiate, A. Cabrini, F. Turati, P. Negrotto) e il cattolico deputato F. Meda; cfr. G. BANDINI, *La riforma elettorale con la rappresentanza proporzionale nelle elezioni politiche*, Roma 1910, pp. 420-431 e PIRETTI, *La giustizia dei numeri* cit., pp. 96-109.
- 37) CAETANI, *La riforma elettorale* cit., p. 116.

Un *paradigma* più articolato nelle motivazioni costituzionali, ma alquanto riduttivo riguardo all'efficacia che poteva sortire dal mutamento dei meccanismi elettorali, emerse dai progetti che Luigi Luzzatti elaborò durante il suo Ministero per l'ampliamento del suffragio e per la riforma del Senato³⁸. Le ragioni per ammoderare il Parlamento, espandendo e modificando (solo per il Senato) le basi della sua legittimazione, furono espresse con chiarezza dallo stesso Luzzatti:

«Quando si modificano gli ordinamenti delle Camere elettive e si schiude l'azione di elettori nuovi alla partecipazione del potere, [pare che] debba anche di pari passo coincidere la fortificazione delle funzioni del Senato»³⁹.

In realtà, la prospettiva nella quale si muoveva l'illustre esponente del moderatismo veneto rimaneva quella di avviare un riassorbimento delle tensioni sociali nell'area parlamentare, lasciando all'esecutivo, nonché all'amministrazione, la responsabilità della composizione dei conflitti. Di qui, il più volte esibito riferimento al gradualismo riformatore anglosassone⁴⁰; di qui, soprattutto il rifiuto del «despotismo degli elettori muniti del suffragio più largo» e, quindi, dei partiti che rischiavano di degenerare in «fazioni costituite dalla consorzierie, dalle cricche, dalle clientele»⁴¹ e di proiettare i loro interessi parziali sui Ministeri, finendo per sconvolgere il ruolo dell'esecutivo nel contenere le spese e nel distribuire le risorse. In perfetta coerenza con tali premesse, Luzzatti testimoniava, dopo la sua esperienza ministeriale, che di fronte all'idea di adottare la rappresentanza proporzionale, lo «colse il dubbio che questi perfezionamenti della ragioneria elettorale non fossero maturi per l'indole politica del popolo italiano»⁴². Il *paradigma* luz-

38) Per i progetti di riforma emersi durante il Ministero di «transizione» retto da Luzzatti, cfr. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia* cit., pp. 154-182.

39) L. LUZZATTI, *Sulla riforma del Senato, discorso al Senato del Regno della tornata del 6 maggio 1910*, Roma 1910, pp. 7-8.

40) Si veda su questo, P. POMBENI, *Luigi Luzzatti e il modello inglese*, in *Luigi Luzzatti e il suo tempo. Atti del convegno internazionale di studi (Venezia, 7-9 novembre 1991)*, a cura di P. L. BALLINI e P. PECORARI, Venezia 1994, pp. 29-55.

41) L. LUZZATTI, *Le cure costituzionali delle democrazie ammalate*, ora in *Id.*, *Dio nella libertà*, Bologna 1926, p. 445; si tratta del testo della prolusione al Corso di diritto costituzionale, letta all'Università di Roma nel dicembre 1911.

42) *Ibid.*, p. 446.

zattiano si definiva, quindi, nei termini della difesa dello Stato di diritto e delle libertà costituzionali, con una netta chiusura verso le forme di governo parlamentare.

Sulle implicazioni presenti nelle riforme elettorali un atteggiamento più duttile, anche se frenato da una percezione non esaltante della situazione sociale e politica, assunse Giorgio Arcoleo, che proprio durante il Ministero di Luzzatti fu relatore di un progetto di legge per la riforma del Senato. Di fatto, il giurista, intervenendo sulla legge elettorale giolittiana, ne accoglieva le ragioni di opportunità e si diceva convinto che solo per un «savio criterio furono rinviati gli altri problemi che riguardano lo scrutinio di lista, la rappresentanza proporzionale, il voto alle donne»⁴³. Eppure Arcoleo, noto come uno degli esponenti più quotati del filone «non-orlandiano» della cultura giuridica, si era posto fin dagli anni Ottanta dello scorso secolo l'obiettivo di rafforzare il ruolo dei partiti nella società e in Parlamento⁴⁴. Era stato, infatti, tra i pochi a mettere in questione il modello orlandiano del «Governo di Gabinetto», proprio per l'autonomia che questo aveva acquisito di fronte agli indirizzi parlamentari. In tal senso, il giurista, già all'alba del Novecento, definì sul piano dottrinario i termini essenziali di una complessiva riforma costituzionale: da un lato, la rivalutazione funzionale delle rappresentanze politiche e, quindi, la riforma elettorale e la diversificazione, sempre su base «elettorale», delle due Camere parlamentari; dall'altro lato, la regolazione dei rapporti tra maggioranza e governo e tra poteri rappresentativi e amministrazione⁴⁵.

Nel 1910, però, Arcoleo, nella sua relazione sul progetto senatoriale per la riforma del Senato, assumeva un atteggiamento non strettamente conseguente con le precedenti posizioni. Argomentò a lungo, infatti, sul dibattito costituzionale che, anche a livello internazionale, pareva precludere ad innovazioni strutturali nelle Camere alte, ma si fermò sul fatto che il potere parlamentare non era legittimato a portare modifiche allo Statuto; il che, in concreto, si-

43) G. ARCOLEO, *Riforma della legge elettorale politica. Discorso pronunciato al Senato del Regno nella tornata del 24 giugno 1912*, Roma 1912, p. 39.

44) Sullo sviluppo della dottrina giuridica di Arcoleo si veda soprattutto M. FIORAVANTI, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 15 (1986), pp. 355-399. Importanti annotazioni sul rilievo politico delle posizioni di Arcoleo, in A. AQUARONE, *Tre capitoli sull'Italia giolittiana*, Bologna 1987, *passim*.

45) Cfr. in particolare G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli 1904.

gnificava bloccare le ipotesi, pur avanzate da precedenti tentativi di riforma, di modificare il carattere regio e vitalizio della carica senatoriale. L'unica apertura della relazione riguardava l'opportunità di concedere l'accesso in Senato ai delegati delle «varie energie economiche»⁴⁶. Quindi Arcoleo concedeva un limitato ed aleatorio riconoscimento a quegli interessi costituiti che altri accreditavano come protagonisti delle future assemblee parlamentari⁴⁷; tale atteggiamento era esplicitato nel citato intervento del '12 sulla legge elettorale giolittiana, nel quale il giurista dichiarava che il vero ostacolo a procedere sulla strada di una riforma in senso proporzionale derivava dal fatto che i nuovi ceti ammessi al voto mancavano ancora di una strutturazione sociale e politica. Per Arcoleo, infatti, non era ancora rilevabile una organizzazione di individui e di interessi sia a livello verticale (nei partiti e nei sindacati), sia a livello orizzontale (nei centri produttivi e nelle amministrazioni locali) che garantisse il costituirsi di un rapporto definito tra la base elettorale e le rappresentanze politiche: a suo avviso, «dal brutto dato numerico» non potevano emergere «maggioranze politiche in grado di riorganizzare lo Stato»⁴⁸. Arcoleo, quindi, non rinunciava in linea di principio alla sua prospettiva delle riforme costituzionali, solo che essa gli sembrava improponibile fino a quando non si fosse superata la «linea di separazione tra l'attuale classe dominante e le altre, che pure ammesse dalla nuova legge al voto, restano escluse da ogni vera partecipazione dalla vita pubblica»⁴⁹. In sostanza, il giurista metteva da parte, in attesa di tempi migliori, il suo *paradigma* liberale e riformatore, mentre non mancava di ribadire una concezione strumentale (sebbene non negativa), sia dell'ampliamento del suffragio («il suffragio [...] non è che un mezzo»), sia della proporzionale.

46) Per l'esame della relazione svolta da Arcoleo, per conto della commissione senatoriale presieduta da Gaspare Finali, rinvio a N. ANTONETTI, *Gli invalidi della costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma-Bari 1992, pp. 206-208. Si veda pure M. E. LANCIOTTI, *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna 1993, pp. 256-262.

47) Sulla opportunità/necessità di procedere a costituire una rappresentanza degli interessi si vedano, per ora, in relazione alla situazione italiana dell'epoca, C. CARISTIA, *La mancata riforma. Idee e fatti intorno alla Camera del Senato*, Torino 1911 e, in relazione alla situazione internazionale, H. W. V. TEMPERLEY, *Senats and Upper Chambers. Their Uses and Functions in the Modern State*, London 1910.

48) Cfr. ARCOLEO, *Riforma della legge elettorale politica* cit., pp. 17-19.

49) *Ibid.*, p. 38.

La denuncia della disorganizzazione e della «disorganicità» dei nuovi ceti e dei nuovi interessi formulata da Arcoleo non precludeva, come si è detto, la prospettiva di una loro futura incidenza sugli assetti parlamentari e, di conseguenza, sulla forma di governo; al contrario, e sempre in occasione della discussione della legge elettorale, Gaetano Mosca paventò proprio il pericolo che l'accesso generalizzato al voto di «minoranze organizzate», come quelle dei ferrovieri e degli impiegati statali, potesse falsare in senso corporativo ruolo e funzioni della rappresentanza⁵⁰. Nell'occasione Mosca si esprime in modo non favorevole all'ampliamento del suffragio, mentre si disse d'accordo con Giolitti nel respingere l'introduzione della proporzionale. A suo avviso, seguendo il criterio di giustizia distributiva di tale meccanismo, per il quale «ogni partito abbia un numero di rappresentanti proporzionato al numero degli elettori», da un lato, «non si rende[va] la Camera più atta all'esercizio del suo ufficio», dall'altro, e soprattutto, si precostituivano le condizioni per le quali «una maggioranza debole potrà malamente sostenere l'ufficio proprio che è quello di dare forza e autorità al Governo»⁵¹.

Nell'arco di queste (e di varie altre) posizioni politiche sulla riforma risulta evidente che l'accettazione, *bon gré mal gré*, del suffragio semiuniversale non comportava la contestuale accoglienza della proporzionale; anzi, l'adesione al principio egualitario dell'estensione dei diritti elettorali finiva per escludere il principio parimenti ugualitario implicito nel nuovo sistema di voto («un numero di eletti in proporzione al numero degli elettori»). Questa contraddizione, una volta percepita, fu mantenuta ad un livello puramente teorico; nel dibattito, invece, furono portati argomenti concreti per giustificare o respingere l'efficacia della proporzionale non, però, come tecnica per ripartire equamente i seggi in relazione al numero dei voti raccolti, bensì come sistema adatto a conservare o a trasformare il vigente assetto dei poteri. Di solito, e in modo un po' rituale, si procedeva all'esame delle esperienze elet-

50) G. MOSCA, *Sulla riforma elettorale politica. Discorso pronunciato alla Camera dei deputati nella tornata del 7 maggio 1912*, ora in ID., *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Milano 1958, pp. 356-357.

51) *Ibid.*, pp. 359-360. La medesima posizione contraria alla proporzionale era già stata espressa in G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale* (1908), Milano 1921³, pp. 108-110. Sull'evoluzione delle posizioni di Mosca in materia elettorale e sulla loro motivazione, si veda il classico studio di E. A. ALBERTONI, *Dottrina della classe politica e teoria delle élites*, Milano 1985.

torali straniere, specie di quella inglese. Caetani denunciò l'artificio legale, tipico del sistema maggioritario che, nell'Inghilterra a cavallo tra Otto e Novecento, aveva permesso ai conservatori di ottenere e mantenere quasi ininterrottamente la maggioranza degli eletti, mentre liberali e radicali «pur rappresentando la maggioranza degli elettori, in Parlamento erano minoranza»⁵². Al contrario, e con argomenti che si affermarono fino al dopoguerra, Luzzatti insistè a lungo perché si abbandonassero le «idealità teoriche» del proporzionalismo, richiamando il dovere di riconoscere «i diritti delle maggioranze vere, effettive, senza le quali non è possibile un operoso reggimento parlamentare». Anche Luzzatti si riferiva, ma in modo positivo, al sistema inglese che aveva consentito il coagularsi di maggioranze e minoranze parlamentari «assimilabili» nelle funzioni di governo e di opposizione, mentre, a suo avviso «nella proporzionale a uso italico potrebbe accadere che i gruppi sparsi delle minoranze degli elettori divenissero la maggioranza parlamentare, mossi dalla libidine del potere e in contrasto con i programmi giurati dinanzi ai comizi»⁵³.

5. Nei *paradigmi politici* più accreditati di quella stagione pre-*valse*, dunque, l'opzione per il vigente sistema maggioritario uninominale a doppio turno; con tale sistema nelle elezioni del 1913 fu possibile integrare una quota rilevante del voto cattolico (mediante il cd. «patto Gentiloni»); soprattutto si neutralizzò la propaganda dei proporzionalisti⁵⁴, impedendo l'organizzazione e lo sviluppo dei partiti che avrebbero minacciato l'autonomia dell'esecutivo. In realtà, il rinnovamento del Parlamento tentato da Giolitti mostrava vari elementi di precarietà, specie per il progressivo sfaldarsi di quella omogeneità sociale che aveva fino ad allora legittimato un modello istituzionale ed amministrativo, per tanti versi ancora oligarchico. Non a caso, con l'accentuarsi dell'intervento pubblico sui processi economici si era aperta da tempo, e non solo sul piano dottrinario, la questione dei rapporti tra lo Stato di diritto e

52) CAETANI, *La riforma elettorale* cit., p. 39.

53) L. LUZZATTI, *I metodi nello studio del diritto costituzionale* (s. d.), ora in *Dio nella libertà* cit., pp. 475-476; si tratta del testo di un'altra prolusione di Luzzatti all'Università di Roma in una delle sue «ultime lezioni», quindi nel primo dopoguerra.

54) Proprio nel 1911 era nata a Milano, con il concorso di esponenti dei vari partiti di opposizione, l'Associazione Proporzionalista; cfr. PIRETTI, *La giustizia dei numeri* cit., pp. 123-136.

le prime forme di «Stato sociale». Dagli inizi del Novecento, infatti, nelle forze di opposizione e nei settori non egemoni della cultura giuridica si articolò, senza soluzioni di continuità, la ricerca di indirizzi pratici per dotare di veste istituzionale e di rappresentatività politica i nuovi segmenti della società e i nuovi interessi costituiti, mentre scemava la fiducia che tutti i conflitti sociali potessero essere riassorbiti e risolti nell'ambito della sovranità statale intesa come supremo potere di diritto⁵⁵.

Anche nelle posizioni per così dire «difensive», assunte in materia elettorale dalla scuola giuridica nazionale, emersero considerazioni problematiche sui nessi evidenti che legavano l'evoluzione degli assetti sociali con le modalità di formazione della rappresentanza parlamentare. Rimase, comunque, fino a tutto il dopoguerra, la difficoltà di superare sia la concezione della rappresentanza come elemento organizzativo e unitario dello Stato, sia la concezione del sistema elettorale come garanzia per la formazione delle maggioranze di governo⁵⁶. Tale difficoltà era ben presente nella prolusione pisana del 1909 di Santi Romano, il quale denunciava lucidamente la posizione di subalternità in cui si andava ponendo il diritto pubblico per la scarsa percezione che esso aveva del complesso «movimento sociale» caratteristico di quella stagione storica; specie sullo Stato, a suo avviso, si erano riversati gli effetti negativi della incapacità diffusa di cogliere le novità in atto. Il giurista, però, nel profilare un progetto «liberal-riformista» per sanare la situazione, non usciva dallo schema concettuale del formalismo giuridico. Da un lato, infatti, si spingeva a proporre un complessivo rinnovamento delle istituzioni, chiedendo che la rappresentanza politica fosse liberata da tutto ciò che di «artificiale e fittizio» le impediva di svolgere bene il suo ruolo. Da un altro lato, però, esprimeva le consuete perplessità sulla efficacia dei «nuovi sistemi di votazione», auspicando solo una evoluzione organizzativa della «volontà popolare» che non intaccasse in alcun modo la «funzione unificatrice» dello Stato, cioè la sua assoluta sovra-

55) Per l'inquadramento di questa problematica mi sia consentito rinviare a N. ANTONETTI, *Rappresentanza politica, sindacati e regioni tra la crisi dello Stato liberale e il fascismo*, in *La rappresentanza politica in Europa tra le due guerre*, a cura di C. CARINI, Firenze 1995, pp. 25-58.

56) Sulle difficoltà incontrate dai giuristi nella ridefinizione delle funzioni rappresentative col passaggio dal sistema maggioritario a quello proporzionale, si vedano le recenti acute considerazioni di G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, «Quaderni Costituzionali», XV, 2 (1994), pp. 171-186.

nità⁵⁷. L'indirizzo romaniano, quindi, si esplicitava verso la costruzione di un nuovo sistema istituzionale per ricomporre la pluralità dei soggetti sociali e territoriali all'interno dell'ordinamento giuridico, delimitando la sfera operativa dei suddetti soggetti attraverso la loro trasformazione progressiva in enti preposti all'amministrazione «indiretta» dello Stato⁵⁸. In tale prospettiva, anche il problema del rinnovamento della rappresentanza era depotenziato dei suoi caratteri tendenzialmente eversivi; più che di accrescere la rappresentatività delle assemblee parlamentari, si trattava di ridimensionare e di delimitare le loro funzioni politiche, rendendole compatibili con la preminente azione dello Stato⁵⁹.

Era evidente che Romano, pur con essenziali aperture, ribadiva l'intenzione, espressa in molti modi dalla scuola giuridica nazionale, di sottrarre lo Stato di diritto ai rischi di delegittimazione che provenivano dai tentativi di combinare, con o senza l'applicazione della proporzionale, l'universalizzazione del suffragio con l'integrazione degli interessi «corporativi» nelle assemblee parlamentari. In quest'ottica, peraltro, si paventava soprattutto la soluzione proporzionalistica, perché attraverso essa veniva rivalutato e definito il ruolo politico e autonomo della sovranità popolare nella formazione delle organizzazioni partitiche, rischiando di falsificare alcuni degli assiomi fondamentali dello Stato-persona. In primo luogo, già l'idea che l'esercizio dei diritti elettorali fosse un atto attraverso il quale il popolo procedeva di sua iniziativa e «dal basso» a «trasmettere i poteri» alla rappresentanza politica contraddiceva in radice la concezione secondo la quale il diritto elettorale non era altro che un derivato della sovranità dello Stato e che, di conseguenza, l'atto elettorale si esplicitava unicamente nella «desi-

57) Cfr. S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione», II (1910), pp. 97-114. Sulle prospettive istituzionali aperte nell'occasione da Romano, cfr. R. RUFFILLI, *Santi Romano e la «crisi dello Stato» agli inizi dell'età contemporanea* (1977), ora in ID., *Istituzioni Società Stato*, II, *Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, a cura di M. S. PIRETTI, Bologna 1990, pp. 163-180.

58) Il primo fondamentale sviluppo di questa parte della dottrina romaniana in S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa 1917.

59) Cfr. su questo, tra gli altri, G. CIANFEROTTI, *La crisi dello Stato liberale nella giurispubblicistica italiana del primo Novecento*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. MAZZACANE, Napoli 1986, pp. 159-170 e FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato* cit., pp. 21-35.

gnazione di capaci» all'esercizio delle funzioni parlamentari e di governo⁶⁰. In secondo luogo, il progetto di dare autonomia politica ai partiti o anche alle rappresentanze degli interessi frazionali della società metteva in questione lo stesso modello di Governo di Gabinetto, nel quale la Camera, libera da ogni vincolo giuridico con l'elettorato, esercitava un ruolo sovrano assieme alla Corona, intesa come «rappresentanza suprema dell'idea di sovranità»⁶¹.

In definitiva, il *paradigma* costituzionale della scuola giuridica finiva per identificare la sovranità popolare con la sovranità dello Stato⁶²; quindi, nel *paradigma* era respinta ogni opzione «contrattualistica» a riformulare i rapporti dei corpi sociali e politici con lo Stato⁶³. Anche quando, come nel caso di Luigi Rossi, a fine Ottocento, si riconoscevano in modo non superficiale le nuove identità sociali e politiche, si negava la possibilità di costituire una rappresentanza che non fosse collegata unicamente ad «idee, sentimenti e interessi generali», mentre si concedeva che, almeno in prospettiva, i nuovi meccanismi elettorali potevano garantire una migliore selezione dei candidati⁶⁴. L'ostacolo che continuava ad opporsi ad ogni evoluzione teorica del problema della rappresentanza riguar-

- 60) Per questa concezione della rappresentanza politica con funzione e ruoli che non intaccavano l'autonomia giuridica dello Stato, mi limito a rinviare a V. E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale* (1889), Firenze 1904, in particolare pp. 67-160 e a ID., *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), ora in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano 1954, pp. 417-456.
- 61) Per la teoria giuridica del Governo di Gabinetto, cfr. V. E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare* (1886), ora in *Diritto pubblico generale cit.*, pp. 397-410.
- 62) Cfr. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica cit.*, p. 444.
- 63) Per Orlando ogni forma di contrattualismo rischiava di determinare una sovrapposizione dei diritti individuali e sociali allo Stato; era il caso, a suo avviso, delle tendenze «sindacaliste» di Duguit, con il quale polemizzò aspramente. Cfr. V. E. ORLANDO, *Sul concetto di Stato*, ora in ID., *Diritto pubblico generale cit.*, p. 207. Su tale polemica e sulle sue implicazioni, cfr. L. MANGONI, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia cit.*, pp. 34-36.
- 64) Cfr. L. ROSSI, *I principii fondamentali della rappresentanza politica*, I, *Il rapporto rappresentativo*, Bologna 1894, pp. 137-145; nello stesso senso si esprimeva anche A. FER-RACCIU, *Sulla natura giuridica dell'elettorato politico*, «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione», I (1909), in particolare pp. 73-156. Sulle posizioni di Rossi, si veda G. GOZZI, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi nella riflessione giuridica e politica*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia cit.*, pp. 237-238. Riferimenti all'«adesione convinta ma eccentrica» di Rossi alla scuola orlandiana e all'evoluzione degli interessi scientifici e politici dello studioso, in LANCHESTER, *Momenti e figure del diritto costituzionale in Italia e in Germania cit.*, pp. 11-26.

dava l'impossibilità di concepire l'affermazione di un qualsiasi diritto soggettivo (quindi, anche di quelli sociali ed elettorali) fuori delle attribuzioni dello Stato. Di uno Stato, però, che anche limitando la sua sovranità non se ne privava mai interamente⁶⁵. Come ribadiva Rossi nel 1908, l'atto elettorale non era un «potere», bensì solo una funzione riconosciuta dallo Stato, attraverso la quale si procedeva alla selezione degli eletti:

«[...] il Potere legislativo è esercitato unicamente dal Parlamento, non essendovi alcun trapasso di diritto tra elettori ed eletti, e quindi la efficacia dell'elettore potendo farsi valere sull'eletto soltanto moralmente e politicamente, il Potere elettorale non può dirsi tale in senso proprio e giuridico»⁶⁶.

Nello scritto il pur citato riferimento all'influenza morale e politica dell'elettorato rimaneva del tutto generico; l'elettorato era il «popolo» o la «nazione» e gli eletti erano «funzionari» dello Stato; nessun riconoscimento era attribuito nè ai luoghi e alle strutture dove si originava la volontà politica, nè, tanto meno, alla regolazione «dal basso» dei processi decisionali. Tale *paradigma costituzionale* non rimase confinato nel cielo della dottrina; il suo spessore ideologico lo trasformò in un vero e proprio *paradigma politico* adatto a modellare e a giustificare il «progetto burocratico di governo» che caratterizzò l'età giolittiana fino al suo epilogo con la guerra mondiale⁶⁷. In alternativa, la qualificazione politico-istitu-

65) Ovviamente non è questa la sede per riprendere i temi del dibattito sui rapporti tra i «diritti subiettivi» e lo Stato; basti ricordare che sulla prospettiva che la sfera dei suddetti diritti fosse tutelata proprio dallo Stato, attraverso l'«autolimitazione» della sua sovranità e della sua rappresentanza dell'interesse generale, si era espresso, come è noto, G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg 1892 (traduzione italiana, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, con premessa di V. E. ORLANDO, Milano 1912); invece, per una ricomprensione globale dell'attività sociale e amministrativa nella sovranità e nelle competenze dello Stato si esprimeva S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici soggettivi*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V. E. ORLANDO, Milano 1897. Su questo mi limito a rinviare a M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia* cit., pp. 314-323.

66) L. ROSSI, *Sulla natura giuridica del diritto elettorale politico*, Bologna 1908, p. 23.

67) A tale progetto si riferiva una lucida analisi politologica, nella quale si specificava che si trattava di un progetto non «burocratico perchè composto di burocrati, ma di un progetto orientato a un'idea e ad una prassi di Stato separato rigorosamente dal Parlamento»: P. FARNETI, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e di ricerca politica*, Torino 1971, pp. 189-190.

zionale della rappresentanza e dei meccanismi elettorali fu riconosciuta unicamente al di fuori degli schemi concettuali della scuola giuridica nazionale: da giuristi più o meno slegati dall'egemonia orlandiana e, soprattutto, da pensatori e uomini politici del tutto estranei non solo al metodo giuridico, ma anche al cerchio di influenze culturali costruito nei decenni dal ceto politico dirigente.

Fu Manfredi Siotto Pintor a rilevare come sul piano concreto non avesse più senso il dilemma teorico tra voto-funzione e voto-diritto; l'esperienza elettorale internazionale e quella italiana avevano ormai chiarito il «momento sociale e politico» della rappresentanza e la sua non riducibilità all'«orbita giuridica». Il giurista in tal modo marcava la sua distanza da Romano: l'ordinamento giuridico delineato da quest'ultimo non poteva sussistere «fuori d'ogni contatto cogli elementi metagiuridici della realtà»; quindi, il riconoscimento del carattere eminentemente politico della rappresentanza doveva «essere tenuto presente da chi non voglia scavare un abisso fra la teoria e la realtà, riducendo la scienza del diritto pubblico a una mera architettura di formule vuote»⁶⁸. In sostanza, Siotto Pintor spostava l'asse degli indirizzi costituzionali della scuola orlandiana e cercava di dare concretezza all'idea che «scopo essenziale della rappresentanza politica è di mettere in immediato contatto la costituzione dello Stato e quella della società»⁶⁹. Sulla base di tale premessa, infatti, il giurista riusciva a dimostrare con lucidità che anche la scelta dei meccanismi elettorali assumeva un significato politico da rapportarsi all'evolversi delle situazioni storiche. Di fatto, a suo avviso, in Italia un uso combinato della proporzionale con il sistema maggioritario poteva rispondere alle urgenze poste da un processo di integrazione delle masse che non aveva ancora assunto un carattere definito perché, come scriveva, «partiti politici e cerchie d'interessi sono figurazioni distinte, spesso contrastanti, più spesso ancora intrecciate con infinita varietà di movenze nell'ambito sociale»⁷⁰.

Il *paradigma politico* di Siotto Pintor emergeva, quindi, da un'assunzione antidogmatica delle problematiche costituzionali; in altre parole, per il giurista il destino dello Stato liberale non doveva giocarsi su un piano eminentemente amministrativo, ma an-

68) Cfr. M. SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale e le dottrine della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo XX*, Roma 1912, p. 113.

69) *Ibid.*, p. 106.

70) *Ibid.*, p. 124.

che su quello politico dello sviluppo delle libertà e della partecipazione popolare. Sullo stesso registro costituzionale si pose in quegli anni Carmelo Caristia, il quale, però, accentuava il suo riferimento a un metodo storico e comparativo per arrivare a considerare «il diritto quale dato di fatto». A suo avviso, tale metodo consentiva:

« [...] di darsi ragione di un istituto, non muovendo da ragioni astratte o da una logica fornita dalla pura analisi attuale, ma dall'esame dei precedenti mediati e immediati e dalle speciali circostanze di tempo e di luogo, in cui e fra cui il fenomeno giuridico si è attuato»⁷¹.

In quest'ottica, Caristia negava che i temi del suffragio universale e del rinnovamento dei sistemi elettorali potessero essere ricondotti a questioni di principio; su un piano realistico, il suffragio universale, anche femminile, non era attuabile «fintanto che lo stato moderno e le attuali classi dirigenti non avranno saputo far di meglio per il popolo che obbligarlo a leggicchiare mediocrementemente un libricciuolo»⁷². Diversamente, e nonostante la forzata limitazione del suffragio, se si usciva dall'idea che la rappresentanza era «una gentile concessione che la sacra maestà del dio stato si compiace di largire ai suoi sudditi», ne derivava che la proporzionale si presentava come il metodo più adatto ad integrare nella vita pubblica i partiti e gli interessi «i quali posseggono sufficienti energie per affermare la propria esistenza»⁷³.

L'obiettivo della riforma proporzionale come strumento per eliminare l'*impasse* nei rapporti tra lo Stato e la società in tutte le sue articolazioni, almeno dagli inizi del secolo, era stato posto all'ordine del giorno anche nell'ambito culturale cattolico, al quale lo stesso Caristia non era estraneo⁷⁴. Con gli esordi della legi-

71) C. CARISTIA, *Degli odierni indirizzi nel diritto costituzionale italiano* (1913), ora in ID., *Scritti giuridici storici e politici*, I, *Scritti giuridici*, Milano 1955, p. 67. Per la collocazione eccentrica di Caristia nel dibattito giuridico dell'epoca è possibile far riferimento sia a un saggio del giurista, *Cenni su' precipui fattori dominanti nella storia delle costituzioni* (1911), sia, e soprattutto, al saggio di F. LANCHESTER, *Carmelo Caristia e il dibattito sul metodo alle soglie del primo conflitto mondiale*, «Storia Amministrazione Costituzione», 3 (1995), rispettivamente alle pp. 9-29 e 31-47.

72) C. CARISTIA, *Per una riforma elettorale. Il suffragio universale, la proporzionale, il voto alle donne* (1910), ora in ID., *Scritti giuridici cit.*, p. 13.

73) *Ibid.*, p. 17.

74) Va notato che il succitato saggio di Caristia (*Per una riforma elettorale*) era apparso nel 1910 sulla rivista «Studium», organo della Federazione universitaria cattolica.

slazione sociale giolittiana, infatti, la progressiva consapevolezza - sollecitata peraltro dalle encicliche di Leone XIII - dei nessi ineliminabili tra l'ordine sociale e quello politico, aveva imposto ai cattolici di ridefinire le linee del proprio impegno economico e amministrativo in ordine alle inedite modalità di intervento sociale dello Stato, specie in campo sindacale e assicurativo. Di qui, l'emergere di varie tendenze a superare i tradizionali *paradigmi corporativi* in vista di un più maturo progetto «democratico» e «solidaristico»⁷⁵, per la cui elaborazione fu inevitabile un ripensamento dei rapporti con le istituzioni rappresentative e, soprattutto, della questione elettorale, in riferimento al dibattito sulla agibilità dei diritti individuali e collettivi nello Stato di diritto. I vari percorsi culturali che seguirono, e di cui mi sono occupato in altra sede⁷⁶, muovevano da un uniforme atteggiamento di contestazione del formalismo di cui la dottrina giuridica egemone aveva rivestito il principio liberale della «legalità»; in altre parole, tale principio pareva aver perso la sua funzione di presidio dei diritti per trasformarsi nel fondamento teorico che legittimava i poteri del ceto politico dirigente⁷⁷. Iginò Petrone denunciò il carattere «fittizio, artificiale, senza base, emerso e barcamenantesi nel vuoto dell'astrazione dottrinarina» che aveva ormai assunto «la democrazia capitalistica», fondata sulla *factio iuris* della sovranità popolare. Per lo studioso cattolico, docente di filosofia del diritto, ogni processo di rinnovamento dello Stato, nel quale si risolvesse «l'antitesi storica della democrazia politica e della democrazia sociale», non poteva che svilupparsi, muovendo dal riconoscimento giuridico delle reali quote di sovranità assunte dai vari segmenti e interessi della società, attuando «la piena *proporzionalità* della maniera di essere della soprastruttura politica e della maniera di essere della struttura sociale»⁷⁸.

- 75) Un'approfondita ed essenziale analisi dei percorsi culturali tracciati fra Otto e Novecento dai cattolici italiani in campo economico (e anche in quello giuridico e filosofico) sul tema del solidarismo è quella di P. PECORARI, *Il solidarismo possibile*, Torino 1995.
- 76) Mi sia consentito rinviare a N. ANTONETTI, *Sturzo i popolari e le riforme istituzionali del primo dopoguerra*, premessa di G. De Rosa, Brescia 1988 e a ID. (a cura di), *Riforme e indirizzi politici*, V, *Opere scelte di Luigi Sturzo*, Roma-Bari 1992.
- 77) Per le critiche, sia di tipo giuridico che politico, espresse dai cattolici sul principio di legalità nell'Italia post-unitaria, si vedano le note di R. RUFFILLI, *L'Unità d'Italia e lo Stato liberale* (1981), ora in ID., *Istituzioni società Stato*, II cit. pp. 485-511.
- 78) I. PETRONE, *Il concetto politico e il concetto sociale della democrazia*, «Cultura Sociale», 1 (1898), corsivo mio.

La diffusa assunzione della prospettiva democratica, con le correlate acquisizioni sia della legittimità del suffragio universale anche femminile sia dell'utilità della proporzionale, non produsse in ambito cattolico uniformi atteggiamenti sui percorsi di ristrutturazione istituzionale e sulla loro compatibilità con i principi giusliberali; ciò derivava dalle diverse valutazioni che emersero intorno alle sorti del sistema politico vigente. Su un versante si attestarono coloro che, sulla scia di Toniolo, intendevano dotare di una più forte coloritura politica gli interessi organizzati per creare le condizioni di sviluppo di una «democrazia sociale» o di «una società tutta intera che governa se stessa»⁷⁹ e in tale contesto si delinearono *paradigmi istituzionali* per l'armonizzazione delle rappresentanze professionali e amministrative con quelle parlamentari⁸⁰. Su un altro versante si attestò Luigi Sturzo, per il quale il richiamo dei cattolici alle «libertà» e ai «diritti sociali» non poteva più prescindere dal riferimento alla concreta interdipendenza creatasi tra la società e lo Stato. Nel dopoguerra, il Segretario nazionale del PPI articolò il suo progetto di trasformazione democratica dello Stato (il suo *paradigma costituzionale*) senza intaccare le intangibili funzioni dello Stato nella regolazione e nella difesa degli interessi generali⁸¹. In tal senso, per la creazione di un regime democratico avanzò la necessità di ampliare le tutele giurisdizionali e di dotare la rappresentanza parlamentare di un reale potere di indirizzo e di controllo sull'esecutivo, dando voce con la proporzionale alle ancora indistinte potenzialità politico-programmatiche dei partiti.

Un atteggiamento più prudente assunse nel 1919 Caristia, il quale colse con acutezza che era radicalmente mutato il punto di vista dal quale considerare le problematiche elettorali. Dopo il conflitto mondiale e di fronte alla richiesta di un rinnovamento «democratico» era ormai in questione, a livello internazionale, la stessa so-

79) Cfr. su questa posizione P. PECORARI, *Toniolo. Un economista per la democrazia*, Roma 1991, pp. 50-62.

80) L'ipotesi più articolata sulla trasformazione in senso «organico» della struttura parlamentare fu elaborata da Antonio Boggiano, il quale propose di superare il sistema maggioritario, utilizzando la proporzionale per «chiamare i cittadini a concorrere a formar gli organi della rappresentanza in ragione della loro partecipazione negli enti professionali»: A. BOGGIANO, *L'organizzazione professionale e la rappresentanza di classe*, Torino 1903, p. 281.

81) Su questi temi si vedano sia il classico saggio di G. DE ROSA, *L'utopia politica di Luigi Sturzo*, Brescia 1975, sia il recente *Stato, Parlamento e partiti*, II, *Opere scelte di Luigi Sturzo*, a cura di M. D'ADDIO, Roma-Bari 1992.

stanza dello Stato di diritto; infatti, non era più possibile, secondo il giurista, mantenere la «finzione liberale» attraverso la quale si era potuto governare «su base legale» e «dall'alto» quelle «multitudine ignare ed analfabete» che ora chiedevano di decidere del proprio destino⁸². Di qui l'insorgere di prospettive politico-istituzionali inedite per la rappresentanza politica. Anche per Caristia, innanzi tutto, bisognava superare i numerosi limiti strutturali e funzionali del Parlamento. In secondo luogo, era necessario far emergere dalle «masse indistinte» le nuove soggettività politiche dei partiti e degli interessi costituiti. Caristia, però, avvisava che su quest'ultima prospettiva si giocava il destino dei diritti politici individuali. Egli, infatti, riteneva un dovere ineluttabile predisporre gli strumenti elettorali per definire l'accesso al potere dei nuovi soggetti, ma avvertiva, sulla scorta dello scetticismo sul ruolo dei partiti professato da Moisei Ostrogorski, che il problema era divenuto quello di rendere conciliabile la democrazia di massa con i principi giusliberali; in altre parole, intravedeva il pericolo che una difettosa regolazione degli equilibri istituzionali potesse distruggere l'unità ideale dello Stato o permettere che al regime oligarchico in disfaccimento si sostituisse una nuova «oligarchia di malvagi e d'insipienti»⁸³.

6. Nell'estate del 1919 la legge per l'applicazione della proporzionale, nonostante l'insorgere di varie critiche e di un diffuso scetticismo, fu approvata da una larga maggioranza parlamentare⁸⁴. Un po' per tutti, sia nel Parlamento che fuori di esso, l'adesione al nuovo meccanismo elettorale assunse il significato di un necessario intervento istituzionale per governare, sia pure con prospettive radicalmente diverse tra loro, un ineludibile processo di modernizzazione. Del resto, anche nella «produzione in serie di costituzioni» democratiche che si realizzò nel dopoguerra in vari paesi europei, la riforma strutturale delle rappresentanze, da un lato, rispondeva

82) C. CARISTIA, *La democrazia e la guerra mondiale*, ora in ID., *Scritti giuridici storici e politici* cit., II, *Scritti storici e politici*, p. 476. Questo saggio apparve sulla «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie» (settembre 1919) dell'Università Cattolica di Milano.

83) *Ibid.*, p. 480. Sull'incidenza che l'analisi dei partiti condotta da Ostrogorski ebbe in Italia nel primo dopoguerra, si vedano i cenni di G. QUAGLIARIELLO, *La politica senza partiti. Ostrogorski e l'organizzazione della politica tra '800 e '900*, Roma-Bari 1993, pp. 241-244.

84) Cfr. per tutti PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia* cit., pp. 197-225.

all'urgenza di affidare un ruolo politico alle masse mobilitate nel conflitto, dall'altro, si legava all'esigenza di rinnovare le forme di controllo dei corpi legislativi sugli esecutivi direttamente impegnati a redistribuire le scarse risorse economiche per la ricostruzione⁸⁵.

Nella storiografia costituzionale il rapido fallimento in Italia di questo tipo di modernizzazione «democratica» è stato interpretato, come è noto, in modo divergente. In sostanza, è rimasta la tradizionale divaricazione tra coloro che definiscono l'incidenza (e la consapevolezza che se ne ebbe) dei mutamenti elettorali all'interno di un più ampio processo degenerativo delle istituzioni⁸⁶ e coloro che addebitano all'indebolimento del Parlamento, seguito alla riforma, la ragione essenziale della crisi dello Stato liberale. Su quest'ultimo versante, ci si può riferire al modello interpretativo per il quale, una volta rilevata come costante negativa dell'intera storia postunitaria la mancata realizzazione di un sistema parlamentare «compiuto», è divenuto del tutto conseguente far derivare, in modo più o meno esclusivo, la complessiva crisi del regime liberale dagli infausti esiti della tormentata riforma proporzionale. Giacomo Perticone classificò la proporzionale come «una cattiva medicina per un corpo ammalato», cioè come un rimedio che, avendo alterato in modo irreversibile i rapporti tra Parlamento e Governo, condusse al «punto-limite il regime»⁸⁷. A sua volta, Giuseppe Maranini definì l'applicazione del nuovo sistema «un suicidio del regime», anche se con lucidità avvertiva che «la crisi del siste-

85) Si veda per questo, B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Le costituzioni europee*, Milano 1954, p. 13.

86) A mio avviso, per questa interpretazione si può risalire alla riflessione, spesso trascurata, ma per molti versi paradigmatica, condotta già nel 1926 da Luigi Sturzo. Per l'ex Segretario del PPI, ormai in esilio, l'oggettiva impossibilità, verificatasi dopo il 1919, di realizzare una forma di governo parlamentare basata sulla «coalizione di partiti» non fu causa bensì effetto di una crisi che si era sviluppata nei decenni precedenti, e non solo a livello istituzionale, fino a produrre la rottura di quegli «equilibri che costituiscono il nesso tra struttura economica, regime politico e classe dirigente»: L. STURZO, *Italia e fascismo*, Bologna 1965, p. 56. L'opera, con il titolo *Italy and Fascism*, apparve per la prima volta a Londra. Per la interpretazione sturziana delle ragioni istituzionali che furono all'origine del fascismo, si vedano le osservazioni di F. TRANIELLO, *Città dell'uomo. Cattolici, partito e Stato nella storia d'Italia*, Bologna 1990, pp 147-152.

87) G. PERTICONE, *Parlamentarismo e antiparlamentarismo nell'esperienza costituzionale italiana* (1961), ora in ID., *Scritti di storia e politica del post-Risorgimento*, Milano 1969, p. 216. Importanti spunti sul modello storiografico perticoniano sono ora in F. LANCHESTER, *Perticone e la storia costituzionale*, «Il Politico», 1 (1996), pp. 77-94.

ma parlamentare era da lungo tempo irreversibile»⁸⁸. La storiografia costituzionale successiva ha stemperato con argomenti di rilievo il carattere piuttosto rigido di queste interpretazioni «monofattoriali»⁸⁹, anche se in alcune ricostruzioni recenti si è teso di nuovo ad imputare con una certa esclusività al nuovo meccanismo elettorale la responsabilità definitiva della crisi del sistema parlamentare prefascista; si è sottolineato, cioè, che la «retorica della proporzionale» si esaurì nel «miraggio» di rafforzare i partiti, dando una veste parlamentare agli «interessi» sociali, senza risolvere i reali problemi costituzionali di quel dopoguerra e, in primo luogo, quello della «competenza rispettiva tra esecutivo e legislativo»⁹⁰. In tutte queste interpretazioni permangono importanti suggestioni, le quali, però, sul piano della storiografia costituzionale sono ancora da verificare almeno in un paio di direzioni. Innanzi tutto, in ordine al fatto che l'adozione della proporzionale rimase (e per poco) l'unica riforma realizzata rispetto ai più ampi progetti avanzati in quel contesto per la ristrutturazione del sistema parlamentare e amministrativo. In secondo luogo, in ordine alle specifiche modalità nelle quali si svilupparono le reciproche «influenze» tra il nuovo sistema dei partiti e il complessivo apparato istituzionale dell'epoca con i suoi vistosi difetti di rappresentatività⁹¹.

Non è, però, questa la sede per tornare sul *leitmotiv* della più o meno grave funzione disgregatrice esercitata dalla proporzionale sul sistema parlamentare liberale; nè interessa rivisitare le diffuse

88) G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze 1967, pp. 281-287. Una sintetica ricapitolazione del costituzionalismo maraniniano e del dibattito svoltosi attorno ad esso, ora in T. FROSINI, *Introduzione*, a G. MARANINI, *Il mito della costituzione*, Roma 1996, pp. 17-44.

89) Della concessione della proporzionale come di un «errore fatale», sia della classe dirigente che delle forze d'opposizione, che mise a nudo una situazione istituzionale profondamente deteriorata, scrive C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia. 1848/1948*, Roma-Bari 1978², pp. 329-336.

90) Cfr. G. REBUFFA, *La costituzione impossibile. Cultura politica e sistema parlamentare in Italia*, Bologna 1995, pp. 30-35.

91) Mi riferisco all'ipotesi interpretativa di MORTATI, *Le forme di governo* cit., già ricordata alla nota 7. Sulla base delle posizioni mortatiane circa la complessità e la reciprocità di «influenze» che necessariamente si sviluppano tra i partiti e tutta la gamma degli organi costituzionali, è difficile ignorare che in generale anche l'esame delle riforme elettorali e dei loro esiti non può che essere, come si è scritto, «sistemica» e, quindi, debba tener conto «delle connessioni e delle reciproche interazioni tra sistemi elettorali, sistemi politici, forme di governo e forme di Stato»: M. VOLPI, *Introduzione a Riforme elettorali*, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, Roma-Bari 1995, p. 3.

diagnosi pessimistiche che furono alla base del consenso, talora solo tattico, che accompagnò la scelta legislativa del nuovo meccanismo elettorale⁹². Dal nostro punto di vista, che è specificamente culturale, non si può non rilevare, invece, che la riforma proporzionale fu solo un elemento (spesso secondario e non determinante) di un contrasto costituzionale di dimensioni europee, che investì le stesse concezioni liberali dello Stato, quando si accentuò l'urgenza di colmare le fratture (*cleavages*), tipiche dell'epoca, tra le articolazioni sociali e il centro politico-statale⁹³. In quasi tutta l'Europa, infatti, insorsero forti divergenze sulle modalità per ricomporre in un quadro giuridico rinnovato il modello individuale di rappresentanza con quello «organico» o corporativo, che sembrava adatto sia a realizzare forme concrete di solidarietà sociale, sia a sanare la situazione di parcellizzazione, determinata dal particolare evolversi del mercato capitalistico, in cui versavano gli interessi economici e sociali; a tal proposito, come osservò in seguito Hermann Heller, «dopo la guerra mondiale in tutti i popoli europei ed in tutti gli strati politico-sociali si è andato sempre più affermando un nuovo tipo di organizzazione sociale che, professionale, corporativo o sindacale, viene definito organico e sembra idoneo a superare l'amorfa democrazia di massa con suo parlamentarismo e partitismo»⁹⁴. Soprattutto nella vicina Francia il tema della «sovranità» dello Stato veniva ricondotto (o ridotto) a quello della ristrutturazione parlamentare. Anche nelle tendenze istituzionalistiche volte a superare i retaggi del sindacalismo rivoluzionario ispirato da Georges Sorel, risaltava, con Maurice Hauriou, la connessione tra la riforma

92) Anche Mosca si esprime inaspettatamente alla Camera a favore della riforma, pur ritenendola solo «un'iniezione di caffeina» per aiutare il paese a superare una «crisi pericolosa»; anzi, chiese, contro il parere dei giolittiani, l'applicazione della proporzionale nella sua forma «pura, perchè essa impedisce all'elettore di cambiare un solo nome nella lista che ha scelto». Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIV, *Discussioni*, tornata del 19 luglio 1919, pp. 19778-19780; per questa ed altre posizioni rinvio al mio *Sturzo, i popolari e le riforme istituzionali* cit., pp. 39-50.

93) Cfr. soprattutto S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna 1982, pp. 131-229; titolo originale *Citizens, Elections, Parties*, Oslo 1970.

94) H. HELLER, *L'Europa e il fascismo*, a cura di C. AMIRANTE, Milano 1987, p. 61; titolo originale dell'opera *Europe und der Fascismus* (1931). Sul tema si vedano C.S. MAIER, *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, introduzione di G. E. RUSCONI, Bari 1979; M. TARCHI, *La «rivoluzione legale». Identità collettive e crollo della democrazia in Italia e Germania*, Bologna 1993, spec. pp. 83-143 e C. CARINI, *Introduzione a La rappresentanza politica in Europa tra le due guerre* cit., pp. 9-23.

ma corporativa delle rappresentanze politiche e il riassetto dei poteri dello Stato⁹⁵. In particolare, Duguit respingeva i principi individualistici dai quali, a suo avviso, derivavano i modelli di sovranità (sia «del popolo», sia «dello Stato»), per chiedere, contro gli «arbitri» delle forme di governo liberali, una «struttura giuridica» e, quindi, una piena sovranità per «i gruppi di individui che sono già uniti dall'eguaglianza della funzione nella divisione sociale del lavoro»⁹⁶. Di conseguenza, per il giurista il potere dell'esecutivo si legittimava solo in base alle sue funzioni sociali e lo Stato si definiva come una «federazione di servizi pubblici autonomi»⁹⁷.

Questo modo di connettere e di rendere interscambiabili i temi costituzionali della sovranità e delle forme di governo con quelli più strettamente politici della redistribuzione dei poteri ebbe ampi riflessi nel dibattito italiano dove, secondo la lucida analisi condotta nel 1922 da Giuseppe Capograssi, la reale e complessa crisi che investiva la sovranità dello Stato finiva per ridursi «solamente ed esclusivamente al concetto di rappresentanza e all'idea fondamentale di sovranità parlamentare»⁹⁸, lasciando sullo sfondo il problema delle competenze e delle funzioni del potere esecutivo. Ciò non era casuale quando sembrava che si fosse giunti all'ultimo atto della decennale disputa sul postulato fondamentale del modello orlandiano di Stato di diritto, che la «personalità» dello Stato (specie nella forma istituzionale del Governo di Gabinetto) non ammetteva l'esistenza di una qualsiasi forza concorrente capace di minacciarne o limitarne la sovranità. Di fatto, nell'Italia del dopoguerra tutta la materia delle riforme istituzionali (quindi, non solo quella della riforma proporzionale) fu posta in rapporto al problema di preservare o annullare i principi giusliberali, mentre pareva ormai pressochè inevitabile il «trapasso» della sovranità statale ai gruppi e alle organizzazioni che «direttamente vivono l'esperienza

95) Cfr. su questo L. ORNAGHI, *Stato e corporazione. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Milano 1984, pp. 95-97.

96) L. DUGUIT, *Il diritto sociale, il diritto individuale e la trasformazione dello Stato*, introduzione di L. BAGOLINI, Firenze 1950, p. 123; titolo originale del saggio *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État* (1922²).

97) Cfr. L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, I, Paris 1927, pp. IX-X. Sul ruolo svolto da Duguit nella elaborazione di una dottrina per la ricomposizione dei rapporti tra gli esecutivi e le nuove aggregazioni amministrative e sindacali, si veda P. ROSANVALLON, *L'État en France de 1789 a nos jours*, Paris 1990, pp. 86-88.

98) G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta* (1922), ora in Id., *Opere*, I, Milano 1959, pp. 475-476.

sociale che si deve regolare»⁹⁹. In altre parole, e come avuto modo di specificare in altra sede¹⁰⁰, di fronte alla possibilità offerta dalla riforma elettorale di una rinnovata integrazione istituzionale delle masse, i vari *paradigmi politici* di quella stagione prospettarono, in alternativa tra loro, o un forte depotenziamento, fino all'annullamento, del ruolo dello Stato di diritto o una razionalizzazione delle sue funzioni nel nuovo contesto parlamentare. Nel primo caso, la proporzionale fu presa in considerazione solo occasionalmente e come strumento per travolgere il sistema politico «borghese». Nel secondo caso, essa diveniva il meccanismo privilegiato per la ridistribuzione dei poteri, sia istituzionali che sociali, e per un rinnovamento dei rapporti tra legislativo ed esecutivo nella forma del governo parlamentare.

Specie nei *paradigmi* antisocialisti e anticlassisti emersi nell'area del nazionalismo e del «sindacalismo nazionale», la tendenza ad esplicitare nella prassi istituzionale l'astratto principio rivoluzionario dell'eguaglianza non raccoglieva della proporzionale neanche il suo valore di meccanismo elettorale egualitario. Anzi, in un'aspra polemica contro i successi elettorali dei popolari e i socialisti, Sergio Panunzio arrivò a definire la proporzionale una «legge infame e parricida»¹⁰¹. Piuttosto che inseguire i miraggi del proporzionalismo, per il giovane giurista si trattava di superare globalmente il «vecchio concetto così detto ideologico della politica, e non già, si badi bene, [attraverso] la sostituzione dell'economia in quanto tale alla politica, ma sì bene [attraverso] la promozione della stessa economia alla politica»¹⁰². In tal senso, l'approdo ad una concreta situazione egualitaria non poteva che derivare dal riconoscimento giuridico dei «gruppi di interesse omogenei e di modi di sentire co-

99) *Ibid.*, p. 485. Si veda su questo, C. VASALE, *Società e Stato nel pensiero di Giuseppe Capograssi*, Roma 1972.

100) Cfr. N. ANTONETTI, *La riforma del Senato e il problema della rappresentanza degli interessi*, in AA. VV., *Interessi, forze sociali e istituzioni nel primo dopoguerra*, Milano 1989, pp. 84-145.

101) S. PANUNZIO, *Abbasso la proporzionale!*, «Balilla», 25 febbraio 1922, poi in *Id.*, *Stato nazionale e sindacati*, Milano 1924, p. 127.

102) S. PANUNZIO, *La politica dei sindacati*, «Il Giornale d'Italia», 16 settembre 1922, poi in *Stato nazionale e sindacati* cit., p. 158. Sul progetto costituzionale di Panunzio, si vedano G. CAVALLARI, *Pluralismo e gerarchia nel pensiero filosofico-politico di Sergio Panunzio*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento* cit., pp. 413-428 e F. PERFETTI, *Introduzione a S. PANUNZIO, Il fondamento giuridico del fascismo*, Roma 1987, pp. 7-136.

muni», dato che, svuotatosi il ruolo politico della rappresentanza individuale, il Parlamento borghese era divenuto un fatto «meramente teatrale»¹⁰³. In sostanza, per Panunzio la nuova «sintesi storica e ideale dello Stato» trovava il suo «principio architettonico» unicamente nella rappresentanza dei «sindacati pluriclassisti» e in una rinnovata funzione gerarchica e direttiva degli esecutivi¹⁰⁴. Questa prospettiva di una globale politicizzazione della società si alimentava dell'idea espressa da Alfredo Rocco che «lo Stato perde, con moto uniformemente accelerato, uno per uno, i suoi attributi della sovranità»¹⁰⁵; per «logica» conseguenza, il riconoscimento giuridico dei sindacati nazionali costituiva l'alternativa al dominio in Parlamento delle «posizioni individuali», dei «demagoghi di professione» e dei partiti¹⁰⁶. Solo procedendo in tale direzione, per Rocco, si approdava alla ricostruzione della sovranità in uno Stato nel quale l'esecutivo poteva «riprendere finalmente il controllo dei sindacati, disciplinando la loro funzione economica, anzi accrescendola e rinvigorendola, ma [...] non dimenticando le esigenze imprescindibili dello Stato»¹⁰⁷.

Anche sul fronte dei «proporzionalisti», pur con prospettive diverse, al centro del dibattito emersero il problema del rapporto tra le masse organizzate e lo Stato e quello della redistribuzione dei poteri istituzionali. Che la democratizzazione dello Stato derivasse dall'evoluzione dei partiti di massa fu la convinzione che animò la lunga battaglia di Filippo Turati per la universalizzazione del suffragio anche femminile e per la riforma proporzionale. Per il leader riformista una forte presenza del Partito socialista negli organi legislativi, nelle commissioni permanenti e nella burocrazia ministeriale, avrebbe neutralizzato il tradizionale asse di potere tra le maggioranze «borghesi», il governo e la corona, aprendo la strada ad una ristrutturazione parlamentare che non intaccava l'assetto

103) S. PANUNZIO, *La rappresentanza di classe*, «Rinnovamento», 15 agosto 1919, poi in *Stato nazionale e sindacati* cit., pp. 45 e 50-51.

104) S. PANUNZIO, *Il sindacalismo nazionale* (1918), poi in *Stato nazionale e sindacati* cit., p. 94.

105) A. ROCCO, *Crisi dello Stato e sindacati*, «Politica», 7 (1921), p. 1.

106) A. ROCCO, *Il programma politico dell'Associazione nazionalista* (1919), poi in ID., *La lotta contro la reazione antinazionale (1919-1924)*, prefazione di B. MUSSOLINI, Milano 1938, II, pp. 478-480.

107) A. ROCCO, *Programma politico nazionale*, discorso dell'11 maggio 1921, ora in *La lotta contro la reazione antinazionale* cit., p. 653. Per queste posizioni, cfr. P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia 1963, pp. 43-55.

statutario del regime¹⁰⁸. Turati scioglieva in modo netto anche il nodo posto dal sindacalismo socialista, che preferiva la creazione di un Parlamento «sindacale» o «professionale»¹⁰⁹; egli, infatti, fissava la pregiudiziale che solo la rappresentanza dei partiti avrebbe potuto acquistare il diritto costituzionale di coprire la funzioni legislative, assumendo il ruolo di garante dell'«unità dello Stato»¹¹⁰. Del resto, la prospettiva di Turati era suffragata in quel dopoguerra dalle posizioni delle sinistre laburiste e radicali in Inghilterra dopo il progressivo incremento del suffragio maschile e femminile: Harold Laski aveva messo in discussione ruolo e funzioni della «sovranità unitaria» dello Stato rispetto alle suddivisioni dei poteri che si andavano verificando nella società e nei partiti¹¹¹; soprattutto il *Labour Party*, con Sydney e Beatrice Webb, richiedeva la netta distinzione delle rappresentanze nella Camera dei Comuni («*Political Parliament*») e in quella dei Lords («*Social Parliament*»)¹¹².

La posizione di Turati a favore del rafforzamento elettorale dei partiti si svolgeva, di fatto, contro tutti quei *paradigmi* che avevano individuato nella «parlamentarizzazione» degli interessi la via d'accesso per rivoluzionare l'intero sistema politico; e si trattava di *paradigmi* espressi da una galassia di organizzazioni e di partiti (interventisti e non, democratici e rivoluzionari) per combattere il partito «liberale» che fino ad allora si era identificato con lo Stato¹¹³. Che dalla soluzione costituzionale offerta al problema della rappresentanza dipendesse la stessa sopravvivenza del regime si resero conto in fretta i più attenti osservatori liberali. Mosca insisteva, da un lato, sulla necessità di allargare l'azione riformatrice dell'esecutivo per «sanare le piaghe di quella classe media che [...] forma

108) Cfr. F. TURATI, *La Repubblica per ridere e la Repubblica sul serio e Dobbiamo volere la Costituente?*, «Critica Sociale», rispettivamente del 16-31 gennaio e del 16-29 febbraio 1919.

109) Si veda per tali posizioni D. PAPA, *Il Parlamento sindacale*, Napoli 1921.

110) Cfr. *Intervento di Turati*, «Battaglie sindacali», 10 (1919).

111) Cfr. H. J. LASKI, *Studies in the problem of sovereignty* (1917), London 1968, pp. 1-25.

112) Cfr. S. - B. WEBB, *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*, London 1920. Della ripartizione dei ruoli politici ed economico-sindacali nelle due Camere si era già occupato, sul piano giuridico, A. L. LOWELL, *Le gouvernement de l'Angleterre*, Paris 1910, I, pp. 518-525.

113) Per una rassegna di tali *paradigmi*, mi sia consentito rinviare ancora al mio *La riforma del Senato e il problema della rappresentanza degli interessi nel primo dopoguerra* cit.

il substrato necessario del governo rappresentativo» e, dall'altro, sull'opportunità di preservare al Parlamento un potere «conciliativo», come organo che esprimeva gli «interessi di tutta la società»¹¹⁴. Una prospettiva più articolata per garantire la sopravvivenza dello Stato liberale fu delineata da Ruffini, il quale da tempo aveva avvertito la condizione di disgregazione del sistema politico e ne aveva attribuito le cause alla gestione giolittiana del potere¹¹⁵. Per Ruffini era evidente che la borghesia aveva ormai «chiuso un ciclo storico»; anzi, per lui l'inedita correlazione emersa nel dopoguerra tra evoluzione economica e crisi dell'ordinamento costituzionale stava per annullarne anche le residue funzioni direttive. A suo avviso, l'applicazione della proporzionale era riuscita a frenare il processo di trasferimento della sovranità dello Stato verso le organizzazioni sindacali, ma con l'inizio degli anni Venti diveniva urgente, seguendo altri esempi europei, istituzionalizzare gli «enti corporativi», attraverso al riforma dell'intero sistema bicamerale¹¹⁶. La percezione che il nuovo ruolo politico assunto dalla Camera andasse equilibrato da tutta una serie di altre riforme, ad iniziare da quella del Senato e dalla definizione delle funzioni del Consiglio superiore del lavoro, mancò, però, alla maggior parte del ceto dirigente liberale; invano Luigi Einaudi sosteneva che «bisogna purificare il Parlamento, liberarlo da compiti che non gli sono adatti; [...] dargli campo di discutere solo i problemi generali. Ma in questo campo generale, solo il Parlamento deve essere sovrano altrimenti corriamo all'anarchia»¹¹⁷. Di fatto, come annotò Maranini, in quel dopoguerra non si produssero sforzi concreti per ristabilire «una approssimativa conciliazione delle necessità funzionali del governo con l'anelito verso una sostanziale democrazia»¹¹⁸.

Il *leader* che prospettò con maggior coerenza la necessità di col-

114) G. MOSCA, *Stato liberale e Stato sindacale*, «Rinascita liberale», 20 gennaio 1925, ora in ID., *Partiti e sindacati nella crisi del regime liberale*, Bari 1949, pp. 313-315.

115) Un efficace profilo culturale e politico di Ruffini è quello di F. MARGIOTTA BROGLIO e G. SPADOLINI, *Introduzione (Parte prima e seconda)* a F. RUFFINI, *Discorsi parlamentari*, Roma 1986; il sentimento antigiolittiano di Ruffini è ben documentato da Margiotta Broglio a p. 24.

116) Cfr. F. RUFFINI, *Sull'indirizzo di risposta al discorso della Corona (8 dicembre 1919)*, ora in ID., *Discorsi parlamentari* cit., pp. 237-240.

117) L. EINAUDI, *Consiglio superiore del lavoro o Parlamento?*, «Corriere della Sera», 29 novembre 1919, ora in ID., *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, V, Torino 1961, p. 252.

118) MARANINI, *Storia del potere in Italia* cit., p. 281.

legare la riforma proporzionale ad un complessivo progetto di trasformazione istituzionale che facesse salvi i principi giusliberali dello Stato, fu Sturzo. Questi nel dopoguerra portò a compimento un'originale rielaborazione di alcune linee della cultura costituzionale propria della tradizione rosminiana¹¹⁹, combinandola con l'analisi della situazione economica e sociale del paese. In particolare, egli si oppose a quelle che definiva le concezioni «ingenu» della sovranità, le quali producevano immançabilmente forme «monistiche» negli assetti istituzionali; in altre parole, a suo avviso, sia la concezione assoluta della «sovranità popolare» che quella, altrettanto assoluta, della «sovranità dello Stato» si concretizzavano sul piano politico nella sovraordinazione di un «potere unico» (del popolo o dello Stato) su tutte le articolazioni della società e su ogni ambito istituzionale. Al contrario, per lui ogni «forma» sociale e politica doveva godere di una propria sovranità: il popolo quella di costituire e controllare gli organi legislativi, lo Stato quella di svolgere una funzione equilibratrice e ordinatrice della società. In particolare, la difesa della sovranità del Parlamento non serviva unicamente a sottrarre le Camere al monopolio delle forze egemoni e dell'esecutivo, bensì a preservare le funzioni «sintetiche» della rappresentanza nazionale¹²⁰. In tal senso, la proporzionale diveniva il perno per la creazione di un sistema di partiti con carattere «programmatico», svincolati in Parlamento dalla tradizionale subalternità verso l'esecutivo, anzi capaci di controllarlo e aperti a forme di collaborazione istituzionale. Inoltre, per il Segretario del PPI il riconoscimento dei diritti elettorali collettivi maturati con la guerra richiedeva la creazione di rappresentanze «speciali» degli interessi e degli enti locali: tali rappresentanze avrebbero dovuto operare autonomamente da quelle dei partiti, pur cooperando, assieme ad esse, fino a divenire il vero fondamento «organico» di un sistema politico-istituzionale pluralistico. Di qui si muovevano sia il progetto per riformare il Senato regio, attraverso l'elezione di secondo grado dei rappresentanti dei corpi costituiti dello Stato e delle associazioni sindacali, sia il progetto per la riforma dei Consigli

119) Per un'acuta ricostruzione delle radici culturali (in particolare rosminiane) del costituzionalismo di Sturzo, rinvio a C. VASALE, *Cattolicesimo politico e mondo moderno*, Milano 1988 e a D'ADDIO, *Introduzione a Stato, Parlamento e partiti* cit., pp. IX-XXXI.

120) Cfr. L. STURZO, *Riforma statale e indirizzi politici* (1923), ora in ID., *Il Partito Popolare Italiano*, Bologna 1956, I, pp. 112-115.

superiori, sia, e soprattutto, quello per la creazione di un sistema di autonomie, imperniato sulle partizioni storico-etniche del territorio, specie, cioè, sulle regioni con poteri di autogoverno¹²¹.

È noto che a Sturzo alcuni costituzionalisti hanno imputato di non aver colto per tempo le contraddizioni e i limiti della riforma proporzionale; Ferdinand A. Hermens addebitò al Segretario del PPI, «disgustato dai discutibili metodi politici» giolittiani, la responsabilità delle dimissioni di Giolitti dopo le elezioni del 1921. In altre parole, i veti incrociati tra i popolari e i giolittiani condussero alla Presidenza del Consiglio prima Ivanoe Bonomi e poi Luigi Facta, aprendo la via alla stagione fascista; si trattava, secondo Hermens, di veti che il sistema maggioritario avrebbe impedito, imponendo la «collaborazione ai due uomini e ai loro partiti»¹²². In realtà, Sturzo già nel 1923 respinse le accuse di «incostituzionalità» rivolte alla sua posizione e dichiarò che la ragione del suo veto a Giolitti «era diretta a costituire un governo di collaborazione invece di un governo di gabinetto, il che trasferiva dal re ai partiti o ai gruppi la designazione del capo di governo»; per lui, quindi, l'opposizione alla reinvestitura di Giolitti acquistava il significato di un tentativo, peraltro estremo, di sollecitare la tendenza alla formazione di «coalizioni» tra i maggiori partiti, «perché, [...] la tendenza suddetta entra come un nuovo coefficiente nella dinamica della costituzione e nella evoluzione realistica degli istituti pubblici»¹²³. A Sturzo faceva eco Gaspare Ambrosini, il quale spiegava che i procedimenti imposti dai partiti, e prima di tutto dal PPI, dopo le elezioni del 1921 per la soluzione della crisi ministeriale non violavano le norme costituzionali vigenti: si trattava, invece, solo «delle prime applicazioni, naturalmente non ancora perfette, del nuovo ordinamento elettorale e parlamentare, risultante dall'adozione della rappresentanza proporzionale e della divisione della Camera in gruppi»¹²⁴.

Sturzo nel 1922 aveva tentato senza esito di far emergere dal

121) Sulle componenti agrarie e meridionalistiche del regionalismo sturziano cfr. E. ROTTELLI, *Il regionalismo di Luigi Sturzo*, in ID., *L'alternativa delle autonomie*, Milano 1978, pp. 235-249 e ora E. GUCCIONE, *Municipalismo e federalismo in Luigi Sturzo*, Torino 1994.

122) F. A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa*, presentazione di G. MARANINI e intr. di S. ORTINO, Firenze 1968, pp. 597-598; titolo originale dell'opera *Verfassungslehre* (1964).

123) L. STURZO, *Il veto a Curzon e il veto a Giolitti* (1923), poi in *Popolarismo e fascismo* (1924), ora in ID., *Il Partito Popolare Italiano* cit., II, pp. 144-145.

124) G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, «Rivista di diritto pubblico», 14 (1922), pp. 188-200.

sistema parlamentare (con la sola Camera riformata) quelle conseguenze che, secondo un'opinione comune a una parte del costituzionalismo europeo, la stessa proporzionale richiedeva. Hans Kelsen aveva colto che la nuova funzione integratrice degli interessi generali assunta dai partiti tramite la proporzionale implicava che questi assumessero un'autonomia parlamentare; il che significava, da un lato, il rinnovamento delle tradizionali aggregazioni in maggioranze con esclusiva «signoria» sulle minoranze, e, dall'altro, «la necessità delle coalizioni dei partiti, cioè la necessità per i partiti di far passare in seconda linea le differenze di minor conto che li dividono, per accordarsi sugli interessi di maggior importanza»¹²⁵. In un'ottica aderente alla situazione italiana, Capograssi collegava l'evoluzione del sistema parlamentare al passaggio dalle coalizioni politiche («connubi di frazioni e di persone»), sulle quali si reggevano i governi di gabinetto, al nuovo modello di coalizioni programmatiche che si imponeva dopo l'applicazione della proporzionale. Tale modello di coalizione impegnava partiti diversi tra loro a quell'«accordo su punti concreti», dal quale poteva sorgere un «Gabinetto [che] esprime la volontà concreta dei partiti e cioè del corpo elettorale, in quanto la formazione di esso avviene sopra quei punti nei quali i diversi partiti si sono messi d'accordo»¹²⁶.

Pressochè tutti i *paradigmi* politici di quel dopoguerra implicavano, come s'è visto, la trasformazione dei rapporti tra il sistema dei partiti e l'esecutivo e, talora, l'annullamento di quest'ultimo; nel *paradigma* costituzionale sturziano, invece, l'evoluzione dei suddetti rapporti era prospettata nel quadro di una democratizzazione del sistema parlamentare che non snaturasse i principi liberali dello Stato. Il che, sul piano teorico, non comportava automaticamente, come è stato annotato, quell'«indebolimento» dell'esecutivo e della figura del Presidente del Consiglio, che pure si produsse con conseguenze gravi, non solo sul piano istituzionale¹²⁷. Sturzo stesso fornì un'interpretazione articolata della crisi del regime parlamentare. Da un lato, annotò già nel 1921 che l'intera prospettiva aperta dalla proporzionale fu avversata «proprio quando

125) H. KELSEN, *La democrazia*, introduzione di G. GAVAZZI, Bologna 1981, pp. 171-172. Per l'espandersi a livello europeo della tematica giuridica sulle coalizioni tra partiti, cfr. M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, Padova 1989, pp. 1-58.

126) CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta* cit., pp. 501-502.

127) Cfr. E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano 1972, pp. 285-286.

rendeva i primi frutti di chiarificazione politica nella vita nazionale»¹²⁸. Dall'altro lato, dichiarò che nel dopoguerra si era subito palesata la compressione dei poteri di un Parlamento che «dovrebbe essere la suprema volontà del paese, è invece lo schermo su cui arriva svisata la proiezione di parte di quel che si agita nella vita nazionale»¹²⁹; di fatto, il Segretario del PPI addebitò il fallimento della proporzionale alla incapacità e alla impossibilità, comuni sia ai partiti di maggioranza che a quelli d'opposizione, di far fronte alle conseguenze economico-sociali della «fase rivoluzionaria» dei primi anni Venti, se non cedendo a quegli interessi economici che con la crisi del regime parlamentare trovarono la loro rappresentanza nel fascismo.

Ciò che Sturzo non colse in quel contesto, fu avvertito da alcuni giuristi, i quali paventarono la soluzione autoritaria della crisi del Governo di Gabinetto, che era stato tradizionalmente il perno dell'intero sistema dei poteri. Ambrosini registrava che «il regime parlamentare democratico [...] rischia di scomparire e di essere sostituito da un regime di dittatura o di governo dei sindacati»¹³⁰. A sua volta, e in modo più compiuto, Capograssi considerava che, superato il costume di accorpate una qualsiasi maggioranza per formare il Gabinetto, quest'ultimo risultava «totalmente esautorato». A suo avviso, mancavano del tutto gli strumenti giuridici per ristabilire l'«autorità» e la «competenza» degli esecutivi in quella fase di convulsa democratizzazione, di cui il sistema parlamentare regolato dalla proporzionale era lo specchio e non la causa. In più per Capograssi era divenuta pressante l'urgenza di delineare costituzionalmente la figura del Capo dello Stato; cioè di un potere adatto «a compiere quella funzione specifica di tutela dell'unità dello Stato e del rispetto a quelli che sono gli interessi mediati ed essenziali della nazione, che si rende necessaria nell'attuale situazione»¹³¹.

Di fatto, alla soluzione politica di tali problemi non si applicarono direttamente nè i resti del partito «liberale», nè i partiti di massa, ma, a suo modo, la componente parlamentare del fascismo.

128) L. STURZO, *Parlamento e politica* (1921), poi in *Riforma statale e indirizzi politici* cit., p. 167.

129) L. STURZO, *Crisi economica e crisi politica* (1920), in *Riforma statale e indirizzi politici* cit., p. 148.

130) AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto* cit.

131) CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta* cit., p. 565.

La legge elettorale del novembre 1923, legata al nome di Giacomo Acerbo, che snaturò in modo pressochè integrale la proporzionale, fu elaborata formalmente per riaffermare la sovranità dello Stato e sostanzialmente per legittimare i poteri dell'esecutivo presieduto da Mussolini. Con la legge 24 dicembre 1925, n. 2263, «sulle attribuzioni del Capo del Governo» si alterò definitivamente la collegialità del governo a favore del Presidente del Consiglio e la forma parlamentare fu letteralmente svuotata di significato politico¹³².

In definitiva, quando la proporzionale fu soppressa la rappresentanza politica aveva perso da tempo il suo carattere di elemento organizzativo dello Stato, nè aveva mai acquisito il carattere di suo elemento «qualificatore»; pur tuttavia, come si è acutamente osservato, ciò non impedì «al regime di ritenersi "Stato di diritto" proprio perché, pur venuta meno la libertà politica, e, quindi, la indipendenza del legislativo dall'esecutivo, si affermò che erano rimaste intatte quelle che furono chiamate le guarentigie del cittadino nei confronti dell'amministrazione»¹³³.

132) Cfr. L. PALADIN, *Fascismo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVI, Milano 1967, pp. 889-897 e G. MELIS, *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, in *Digesto di discipline pubblicistiche*, VI, Torino 1991, pp. 259-273.

133) F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia 1994, p. 19.

SERGE NOIRET

LE CAMPAGNE ELETTORALI DELL'ITALIA LIBERALE: DAI COMITATI AI PARTITI

Introduzione

Il tema proposto dall'amico Pier Luigi Ballini¹ non è di quelli facili da trattare. Bisogna innanzi tutto dire che non esiste a tutt'oggi un lavoro storiografico organico che tratti di modalità ed organizzazione delle campagne elettorali anche se, in ambito politologico, esistono lavori su questo tema². Il mio proposito qui sarà dunque di proporvi una sintesi, una panoramica di come, a mio pare-

- 1) P.L. Ballini notava nel 1988 quanto importante fosse lo studio della campagna elettorale fatto proprio di indagini locali nei collegi e rilevava la relativa mancanza di tali studi nella storiografia italiana: P.L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, Bologna 1988, pp. 31-32.
- 2) I politologi si sono da tempo interessati al «campaigning» e più di recente all'impatto dei nuovi *media* sullo svolgimento delle campagne e sul loro finanziamento. Cito qui alcuni titoli interessanti senza nessuna pretesa di completezza: A.J. HEIDENHEIMER (ed.), *Comparative political finance: the financing of party organizations and election campaigns*, Lexington 1970; A. CAMPANA, *L'argent secret. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Paris 1976; L. MAISEL (ed.), *Changing campaign techniques elections and values in contemporary democracies*, Beverly Hills 1976; H.A. SEMETKO (ed.), *The formation of campaign agendas: a comparative analysis of party media roles in recent American and British elections*, Hillsdale/NJ 1990; R. HUCKFELDT - J. SPRAGUE, *Citizens, politics and social communication information and influence in an election campaign*, Cambridge 1995; D. KAVANAGH, *Election campaigning: the new marketing of politics*, Oxford 1995; C. HOLTZ-BACHA - L.L. KAID (ed.), *Political advertising in Western democracies: parties and candidates on television*, London 1995 ed infine, sulla campagna del 1994 in Italia e le sue regole cosiddette «di contorno», il disciplinamento dei sondaggi, della pubblicità elettorale, dell'uso dei *media* e dei finanziamenti, si veda di C. FUSARO, *Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina*, in S. BARTOLINI - R. D'ALIMONTE, *Maggioritario ma non troppo*, Bologna 1995, pp. 109-146.

re, tale tema si possa trattare in un'ottica storica e dei lavori che hanno analizzato i partiti, le elezioni e i sistemi elettorali in relazione alle campagne elettorali dell'età liberale. Per fare ciò intendo sviluppare alcune assi portanti del mio discorso.

Nella *prima parte* tenterò di vedere come la storiografia italiana si è avvicinata finora alle campagne elettorali in età liberale e come invece un tale tema viene trattato in altre storiografie europee e particolarmente in quella francese, che offre da una decina d'anni importanti lavori sulle leggi elettorali e sulle elezioni che toccano spesso le campagne elettorali. Renderò inoltre conto della tipologia delle fonti potenziali dello studio delle campagne elettorali.

La *seconda parte* sarà invece dedicata alla campagna elettorale vera e propria. Specificherò il tipo di problematiche da trattare *nelle campagne elettorali e in quelle dell'Italia liberale* in particolare. Infatti, una campagna elettorale si può definire come un insieme di pratiche politiche ed istituzionali svolte in successione dallo scioglimento delle assemblee elette, sino al voto per nuove assemblee rappresentative. In altre parole, – con alcune modifiche che proporrò più avanti – mi avvarrò della definizione recente data da un politologo come David Butler, secondo cui si potrebbe dire che, «the term is used to describe the persuasive activities that go in the period before the actual casting of votes»³.

Le campagne elettorali sono state definite come tali non prima degli anni 1870 negli Stati Uniti e in Inghilterra⁴; in Italia ancora in piena epoca giolittiana è più facile trovare nella stampa un riferimento alla «lotta elettorale» o al «movimento elettorale» che al termine «campagna» ed infatti, se si inizia la nostra analisi dal Risorgimento, si può ben affermare che si studia un tema concettualizzato solo posteriormente, che non possiede ancora valore intrinseco in quanto tale nelle prime elezioni dello Stato unitario.

Le campagne elettorali posseggono tuttavia, a mio parere, dei tempi interni simili indipendentemente dalle epoche considerate – e dai paesi –, anche se troviamo delle differenze nei mezzi utilizzati per fare la campagna tra i primi anni della Destra al potere,

3) D.E. BUTLER, *Election campaigns*, in *The encyclopedia of democracy*, a cura di S.M. LIPSET, 2, Washington 1995, p. 402. Fra tutti i suoi studi sulle elezioni britanniche si veda poi, di David Butler, il libro curato insieme a A. RANNEY, *Electioneering, a comparative study of continuity and change*, Oxford 1992.

4) *Ibid.*

gli anni '90 del secolo scorso, con la nascita dei partiti nazionali, all'inizio del secolo con l'avvento di Giolitti ed infine il primo dopoguerra con l'entrata delle masse e dei partiti organizzati nell'arena elettorale⁵. Si possono dunque rilevare degli elementi modernizzanti nelle campagne elettorali, elementi che sono sempre storicizzabili, mentre permangono immutati gli elementi costitutivi ed i tempi interni delle campagne in tutti i contesti elettivi.

Detto questo, devo ricordare che la mia è una ricerca all'inizio del suo svolgimento e per la quale intendo approfondire ancora molti nodi. Presentare un lavoro ancora «in cantiere» mi obbliga a spiegare come sono arrivato sin qui e perché intendo mettere l'accento sullo studio delle campagne elettorali in rapporto alla strutturazione del sistema politico-partitico dell'Italia liberale. Mi sono occupato finora quasi esclusivamente della crisi della democrazia italiana nel primo dopoguerra risalendo tuttavia all'epoca giolittiana come momento di origine di questa crisi. La mia attenzione era dedicata all'avvento dei partiti di massa – il PSI era il mio «case study» – e del loro comportamento di fronte alla nuova legge elettorale politica del 1919, un vero «turning point» nella storia politico-partitica di questo paese.

Ora, la mobilitazione dei partiti nel 1919 e, prima della loro esistenza stabile ed istituzionalizzata, dei comitati elettorali che sostenevano le candidature, si sviluppò dall'inizio in due direzioni per impostare al meglio la campagna durante i pochi giorni che precedevano il voto. La prima è sempre stata rivolta all'aspetto normativo: infatti si fece sempre un uso spregiudicato dei regolamenti amministrativi e dei codici elettorali per ottenere i suffragi. La seconda era appannaggio dei candidati e dei loro sostenitori, che si servivano di tutte le possibilità, anche non lecite, per influenzare il voto dei cittadini durante la campagna elettorale e fino al seggio elettorale stesso. Questo tipo di comportamenti, spregiudicato fino all'illiceità, è descritto egregiamente da Moisei Ostrogorski⁶ per la Gran Bretagna e gli Stati Uniti di fine Ottocento. Lo scienziato russo indica proprio nell'assenza di regole in merito alle campagne elettorali lo spazio di manovre anche illecite di partiti e

- 5) In altra sede avevo tentato di arrivare fino ai giorni nostri, trattando della *Paura del Rosso in Italia dal 1848 a Berlusconi* ed evidenziando questo particolare motivo assai persistente nelle campagne politico-elettorali dell'Italia contemporanea.
- 6) Per la sua biografia scientifica riferirsi a G. QUAGLIARIELLO, *Contributo alla biografia di Ostrogorski*, «Ricerche di Storia Politica», X, 1995, pp. 17-30.

candidati. Infatti, le campagne elettorali occupavano proprio uno spazio della politica ancora non tutelato dalle leggi e dai regolamenti che solo lentamente si faranno strada per rispondere alla corruzione diffusa⁷. La mobilitazione delle strutture partitiche, con le sue variegata sfaccettature, rientra nel novero della propaganda politica in campagna elettorale, una propaganda che mutò nei contenuti con l'evoluzione dei tempi, ma anche degli stessi soggetti politici, fossero essi comitati a sostegno delle candidature o partiti organizzati.

Rimane tuttavia molto difficile comprendere quali siano state le modalità della trasformazione del sistema politico-partitico dal comitato elettorale al partito strutturato, che sono insieme causa e conseguenza dei cambiamenti avvenuti nelle campagne elettorali dell'Italia liberale. Il mio interesse si fermerà dunque qui, alla descrizione delle modalità delle campagne elettorali, dei loro riti e del loro svolgimento, ma anche del loro significato nell'ambito della politica del tempo. Non mi addentrerò nelle tematiche politiche elettorali dei comitati e dei partiti confrontati con una particolare elezione, ma nemmeno nella descrizione delle nuove leggi elettorali in quanto tali, se non per evidenziare, quando esistevano, le modalità che incidavano sul modo di condurre la campagna elettorale come, per esempio, la presentazione dei candidati, l'uso della scheda elettorale o le attività di propaganda politica svolte fino all'interno del seggio elettorale.

1. *La storiografia in tema di campagne elettorali*

Le storiografie non italiane che maggiormente hanno offerto studi nel campo delle elezioni e dei comportamenti elettorali propongono modelli di studi e problematiche anche valide per l'Italia⁸. In

- 7) M.Y. OSTROGORSKI, *La democrazia e i partiti politici*, a cura di G. QUAGLIARIELLO, Milano 1991, pp. 270-297 per la Gran Bretagna e pp. 463-496 per gli Stati Uniti. Dati importanti sulle campagne e le elezioni britanniche dal 1885 al 1950 sono stati microfilmati dalla Harvester Press sotto il titolo *British general election campaign guides*, Hassocks 1976; invece sulle elezioni dopo il 1931 ci si deve riferire a M. CHARLOT, *La démocratie à l'anglaise: les campagnes électorales en Grande-Bretagne depuis 1931*, Paris 1972 e dopo il 1945 a D.E. BUTLER, *British general elections since 1945*, Oxford 1989.
- 8) Per un'analisi delle direzioni di lavoro di queste storiografie europee in tema di elezioni, rimando al mio *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea. La proporzionale del 1919*, Manduria 1994, pp. 7-14. Molto utile relativamente alle cam-

Francia si è recentemente tentata un'analisi approfondita della mobilitazione elettorale e dell'atto del voto come nascita della cittadinanza politica e della democrazia nazionale⁹. Sulla scia delle proposte di René Rémond di una nuova storia politica, che mettevano al primo punto per la Francia la storia del Suffragio Universale, alcuni politologi e storici si sono avvicinati al significato del voto e dell'elezione all'ombra del SU¹⁰. Per Alain Garrigou, autore di un'opera importante per lo studio del significato del voto, il cittadino diventa parte del sistema politico nazionale attraverso la campagna elettorale e l'attribuzione di un voto sempre più atto individuale nel senso della maturazione politica e civile dei singoli cittadini e sempre meno rito collettivo, in un sistema che, già dal 1848, offriva il suffragio politico a tutti i maschi maggiorenni¹¹. Possiamo contare anche in Italia su studi nuovi di questo tipo offerti dal «mercato» storiografico? Si sono finora studiate, e solo parzialmente, le regole generali con le quali si usava votare nell'epoca liberale, regole che determinano in parte il tipo di campagne e

pagne elettorali ottocentesche in uno dei paesi più importanti per lo studio dei processi democratici ed elettorali, la Svizzera, è il libro curato da ERICH GRUNER, *Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat, 1848-1919. Wahlrecht, Wahlsystem, Wahlbeiligung, Wahlkämpfe*, Bern 1978, 3 voll. e, per la cultura del voto che accompagna la campagna elettorale in Prussia, T. KÜHNE, *Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preussen, 1867-1914. Landtagswahlen zwischen korporativer Tradition und politischem Massenmarkt*, Düsseldorf 1993.

- 9) Oltre ai lavori di Michel Offerlé, Olivier Ihl, Yves Deloyes, Raymond Huard, Pierre Rosanvallon e Patrice Gueniffey, per citare solo alcuni specialisti dello studio dei partiti e delle elezioni, un testo assai importante pubblicato nel 1992 dallo scienziato della politica Alain Garrigou descrive il «fatto elettorale», il suo svolgimento e significato in evoluzione, la «cultura» del voto in Francia: A. GARRIGOU, *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris 1992.
- 10) R. RÉMOND, *Les élections*, in *Pour une histoire politique*, Paris 1988, pp. 33-48, che riprende il saggio *L'apport des historiens aux études électorales*, già pubblicato in *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*, a cura di D. GAXIE, Paris 1985 (1989²), pp. 37-48.
- 11) Scrive Garrigou, «comme l'ancienne procédure électorale avait été en accord avec l'ancien état des relations électorales, la modification légale de la manière de voter procédait de la transformation de ces relations. La procédure du vote secret en public, inaugurée en 1848, portait la trace d'une conception largement collective du vote, en quelque sorte immergé dans l'ensemble des relations sociales. L'abandon de fait du vote par appel et rappel marquait déjà une certaine érosion des formes collectives du vote. Les obstacles aux pratiques désignées comme corruptrices avaient continué le processus. L'individualisation du vote, matériellement et symboliquement inscrit dans l'espace et les séquences, ponctuait et enregistrait la nouvelle forme des relations sociales» (GARRIGOU, *Le vote et la vertu* cit., p. 199).

di organizzazione politico-partitica in un dato momento storico¹². Si è di recente studiato il tipo di «scambio» che interveniva al momento del voto nel mercato politico e che veniva costruito in sede di campagna elettorale con una serie di studi dei quali tratteremo in seguito. Non è stato invece descritto come *formalmente* funzionava il sistema del voto e, prima, come candidati, comitati e partiti mobilitavano gli elettori in campagna elettorale, attraverso quali modalità tecniche di uso delle leggi e della propaganda. Alcune informazioni ci sono note relativamente alla diffusione delle candidature tra clientele, reti familiari e reti di relazione e di interesse, ma anche ai mezzi e alle procedure utilizzate per organizzare il consenso in favore del candidato¹³. Studiare le campagne elettorali alla luce della storiografia italiana esistente sull'età liberale impone tuttavia di interessarsi ad *almeno quattro tipi di studi*, dal momento che non esistono contributi organici in materia.

Il primo ambito di studi in cui si possono trovare indicazioni utili in merito al nostro tema è quello delle *storie locali*. In questi anni si è molto parlato di storia locale e di quanto «poco centro» fosse fatta l'Italia delle periferie anche se non è certo qui la sede per aggiungere considerazioni sugli scopi di questo tipo di storiografia¹⁴. Si studiava il caso locale per allargare i risultati della ricerca ad un ambito geografico molto più vasto. Le premesse metodologiche della micro-storia non sono tuttavia presupposti necessari nel nostro caso. Per poter ottenere informazioni su elezioni, partiti e campagne elettorali, sono utili proprio le storie locali distaccate dal contesto delle problematiche storiografiche ad am-

- 12) Cito qui soltanto tre recenti lavori che utilizzano lo studio delle riforme elettorali dopo quello di BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia* cit. Si tratta di *Riforme elettorali e democrazia in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di Z. CIUFFOLETTI, Firenze 1994; G. SABBATUCCI, *Le riforme elettorali in Italia, 1848-1994*, Milano 1995 e M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari 1995.
- 13) L. MUSELLA, *Individui, amici, clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale tra Otto e Novecento*, Bologna 1994: è un esempio tipico ed interessante di storia sociale della politica.
- 14) Per un orientamento generale si veda di S. CASSESE, *Prospettive degli studi di storia locale*, in *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, a cura di M.P. BIGARAN, Milano 1986, pp. 29-34. Si veda inoltre: G. D'AGOSTINO, N. GALLERANO, R. MONTELEONE, *Riflessioni su «storia nazionale e storia locale»*, «Italia Contemporanea», (133) 1978, pp. 3-18; C. SORBA, *La storia, il pantografo e l'orizzonte del «clocher»*, «Storia e Documenti», (4) 1990, pp. 27-32. Dopo alcuni interventi in merito alla tematica centro-periferia, Raffaele Romanelli ha di recente offerto una storia delle tensioni tra centro e periferia in Italia: *Centralismo e autonomie*, in *Storia dello Stato Italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. ROMANELLI, Roma 1995, pp. 126-186.

pio respiro. Sono necessari i racconti dettagliati, precisi, minuti sulla base di fonti difficilmente accessibili che rifanno vivere la storia passata quasi ora per ora con profusione di particolari. Ci interessa sapere, per esempio, se faceva bel tempo quando si votava. Nel caso di maltempo l'astensionismo aumentava e le comunicazioni con il seggio erano più difficili, come ricorda Alessandro Schiavi, analista delle campagne elettorali in età giolittiana. Nel caso delle elezioni politiche del marzo 1909, la permanenza della brutta stagione impedì la partenza degli immigrati nel Nord del paese e si votò di più e per i partiti popolari¹⁵. I fattori climatici erano importanti ma non paralizzanti quando, come nel novembre 1919, il corpo elettorale si sentiva molto motivato a votare ed affrontò in mattinata un tempo freddo, piovoso e ventoso; si votò di più tuttavia nel pomeriggio, quando le condizioni atmosferiche erano nettamente migliorate¹⁶.

Importa sapere come si vestivano elettori e candidati, che tipo di manifesto elettorale veniva affisso¹⁷, come si comportavano le bande dei paesi, dove e come si riunivano i comitati elettorali, chi ne faceva parte e quali relazioni di amicizia o di parentela potevano avere tra di loro i suoi membri con i notabili della circoscrizione elettorale. Ci interessa anche sapere se si formavano delle code davanti ai seggi elettorali¹⁸, se si andava a messa pri-

- 15) Maurizio Ridolfi ha messo in evidenza l'interesse del socialista riformista Alessandro Schiavi per la tematica delle campagne elettorali nel suo *I primordi degli studi elettorali in Italia*, in *Alessandro Schiavi. Indagine sociale, culture politiche e tradizione socialista nel primo '900*, a cura dello stesso, Cesena 1994, pp. 90-100, qui p. 94. Egli cita il saggio di A. SCHIAVI, *Programmi, voti ed eletti nei comizi politici del 1909*, «La Riforma Sociale», (3) 1909, pp. 378-407 e (4) 1909, pp. 519-566.
- 16) Il tempo non fu clemente in tutt'Italia, la domenica 16 novembre, anzi: «è stato piuttosto crudele cogli elettori più mattinieri; l'inizio elettorale avviene con una temperatura glaciale...» a Milano e si parla addirittura di «interruzione delle linee telegrafiche e telefoniche in Lombardia a causa del maltempo! Durante la mattinata il tempo migliorò e dopo le 12 si registrò una maggiore partecipazione al voto...» (*Giornata elettorale calma ed ordinata in tutt'Italia*, «Corriere della Sera», 17 novembre 1919. Rimando per questi particolari al mio *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea* cit., pp. 131-135.)
- 17) Tratto dell'uso essenziale dei manifesti in campagna elettorale al par. 2 sulle «fonti per lo studio delle campagne elettorali».
- 18) L'affluenza alle urne poteva variare notevolmente. Succedeva che in alcune sezioni di collegi dove il *non expedit* era stato revocato dalle autorità ecclesiastiche per la prima volta, si assisteva ad un flusso fuori dalla norma, ed alla necessità per il presidente del seggio di chiedere l'aiuto dei carabinieri per regolare il flusso d'entrata e d'uscita degli elettori. (*Le elezioni di ballottaggio in Italia. Gli incidenti di ballottaggio a Roma*, «Corriere della Sera», 14 novembre 1904).

ma¹⁹, se si andava a votare soli o in gruppo²⁰, se l'atto del voto costituiva o meno un atto ad alto significato simbolico per la comunità locale²¹, se chi non aveva il diritto di voto – le donne soprattutto – manifestava una sua presenza, una sua opinione, una sua qualsiasi partecipazione, anche soltanto seguendo discorsi, banchetti o feste offerte dai candidati del collegio²². In altre parole, dalle storie locali senza pretese di generalizzazioni, vogliamo conoscere quali tipi di interscambi e di relazioni percorrevano la società politica molto limitata, fatta di partiti, di candidati e di votanti e quali erano le relazioni con l'intera società locale. Solo l'analisi di micro-storia minuziosa può informarci in merito.

Un altro filone nuovo e ricco di informazioni per il nostro tema riguarda oggi *la storia sociale della politica* nell'Italia liberale ed ottocentesca²³. Una tale storia si interessa della ricostruzione delle reti familiari, di relazioni, di clientele e di *patronage* del notariato liberale. Questi studi interdisciplinari sono molto attenti sia al-

- 19) Ancora nel 1919 il neonato PPI si serviva del dopo messa per la sua propaganda ed i suoi sillogismi: «... Alle porte delle chiese... ai fedeli viene distribuito colla relativa scheda, una busta che offre un curioso fervorino: "perché sei andato a messa? Perché sei credente. E perché sei credente oggi, hai due doveri principali: 1° andare a votare, 2° votare secondo coscienza e se vuoi votare secondo coscienza devi deporre nell'urna la scheda del Partito Popolare"» (*Giornata elettorale calma ed ordinata in tutt'Italia cit.*). La scheda del PPI era così depositata nelle mani di chi, alcuni minuti dopo, si sarebbe dovuto recare alle urne.
- 20) Siccome nel novembre 1919, ma anche in tutte le elezioni dell'Italia liberale, si votava di domenica, numerose famiglie si presentavano insieme al seggio per andare poi a recuperare gli uomini: «... si son viste ai cancelli frotte di signore, di signorine, di bimbi in paziente attesa dei rispettivi mariti e genitori...» (*ibid.*).
- 21) Nel 1904 a Roma la folla rimaneva fuori dal seggio ed era molto attenta a quello che accadeva: si proferivano battute contro i preti che venivano a votare, si gridava contro un uomo provvisto di scheda che si diceva non fosse elettore, si invadeva il seggio per protestare prima dell'intervento della forza pubblica (*Le elezioni di ballottaggio in Italia. Gli incidenti di ballottaggio a Roma cit.*).
- 22) I socialisti avevano sempre registrato la presenza femminile nelle organizzazioni e nella propaganda e quest'esempio del 1919 potrebbe essere ripreso anche relativamente alle elezioni del 1909 o del 1913. I socialisti, rilevava il «Corriere della Sera», «hanno oltre che dei distributori, delle distributrici che ostentano garofani rossi e si prodigano con una certa disinvolta maniera...» (*ibid.*). La donna, specie se giovane, era dunque attratta nell'organizzazione dei comitati elettorali del partito. Essa tentava di dare la scheda del PSI agli elettori indecisi.
- 23) La storiografia sull'Ottocento, in quanto tale, si è molto sviluppata in Italia in questi ultimi anni, dando anche vita ad occasioni culturali, come riviste interamente dedicate al periodo: basta pensare al «Bollettino del diciannovesimo secolo» dell'Università di Napoli.

la storia amministrativa del paese che all'antropologia storica. Occupandosi di storia politica nei collegi e di meccanismi politico-partitici, essi sollevano numerosi interrogativi in merito alle campagne elettorali, anche se queste non sono mai al centro dell'analisi, ma vengono inserite soltanto in modo indiretto e anche di sfuggita. Tali studi si immettono nella sfera del politico con le stesse caratteristiche di altri due filoni storiografici di cui trattiamo in queste pagine: la micro-storia e lo studio biografico. Uno dei primi studi di questo tipo è stato il lavoro di Alberto M. Banti sulle dinamiche sociali ed economiche della borghesia a Piacenza nell'Ottocento, che aprì la strada agli studi su l'intreccio tra strutture del notabiato locale e politica²⁴.

Emilio Franzina, per esempio, nega la relazione di causalità immediata tra l'arretratezza economica delle società rurali arcaiche e il clientelismo, ovvero egli non nega che tali società producano rapporti di dipendenza di tipo clientelare e che questi rapporti influiscano sulla sfera della mobilitazione politica, ma afferma anche che, sotto altre forme più evolute, meglio adattate, queste patologie della politica si ritrovano anche nelle società cosiddette moderne, industrializzate e urbanizzate²⁵. Gli studi che si collocano tra storia sociale e storia politica fanno luce sulla costruzione delle candidature e conseguentemente sulle campagne elettorali fatte per promuovere le candidature locali. Infatti, seguendo in questo Raymond Huard al quale dobbiamo molto per lo studio delle campagne elettorali in Francia, si può aderire alla teoria che la campagna comincia proprio dall'emergere delle candidature e spesso molto prima dell'apertura ufficiale della campagna stessa²⁶. La convincente affermazione di Carlotta Sorba a proposito dei corpi elettivi locali si può ben generalizzare all'ambito politico nazionale del primo periodo liberale, quando la scelta del candidato del collegio significava già di per sé l'elezione perché rappresentava la scelta della collettività ristretta del corpo elettorale, che «molti elementi inducono a credere che fosse il processo di formazione delle liste, più

24) A. M. BANTI, *Terra e denaro. Una borghesia padana dell'Ottocento*, Padova 1989, recensito, dal punto di vista delle novità metodologiche, da S. NOIRET, «Ricerche Storiche», (1) 1991, pp. 217-222.

25) E. FRANZINA, *Le strutture elementari della clientela*, in *La scienza moderata. Fedele Lampertico e l'Italia liberale*, a cura di R. CAMURRI, Milano 1992, pp. 377-430, qui p. 384.

26) R. HUARD, *Le suffrage universel en France*, Paris 1991, pp. 262-293. Nel 1913, per esempio, tutti si aspettavano in Italia di votare prima dell'estate ed invece si votò a fine ottobre. Tuttavia le candidature erano già note per molti collegi e la campagna elettorale era iniziata già dall'estate, se non dalla fine del 1912.

che il successivo momento elettorale a costituire la vicenda chiave» di questi corpi elettivi²⁷. La formazione delle liste in ambito comunale, la scelta del candidato nel collegio uninominale da parte di comitati e grandi elettori erano il primo atto – decisivo a seconda delle epoche e delle legislazioni vigenti – delle campagne elettorali e delle elezioni²⁸.

Anche un recente lavoro di Luigi Musella sul modo di costruire i consensi elettorali dei moderati napoletani Spaventa e Pisanelli ci illumina così sulla campagna dei partiti nel Meridione nei primi 16 anni dopo il Risorgimento. Musella identifica tre livelli di interesse per l'organizzazione delle reti di sostegno alle candidature. (Siamo dunque già su un terreno posteriore al lavoro per la nascita delle candidature). Il livello più alto, il primo, metteva in contatto

27) C. SORBA, *L'eredità delle mura. Un caso di municipalismo democratico (Parma 1889-1914)*, Venezia 1993, p. 23. Su campagne elettorali ed elezioni municipali si vedano sempre le pagine sulla campagna elettorale del 1891 a Bazzano (BO): M. ZANI, *L'identità locale come risorsa politica. Bazzano dall'unità alla prima guerra mondiale*, in F. SIMONI e M. ZANI, *In periferia. Politica e amministrazione nel bolognese tra Ottocento e Novecento*, Bologna 1994, pp. 171-176 e F. SIMONI, *Politica e amministrazione a Budrio agli inizi del '900*, ivi, pp. 21-58.

28) Nel maggio 1900, per esempio, il dibattito anche politico verteva sull'uso o meno delle liste elettorali aggiornate. Le considerazioni erano politiche e variavano da comune a comune a seconda dell'orientamento del sindaco e della lettura sempre politica che si faceva dei nuovi iscritti nelle liste elettorali. Il Ministero tardava ad emanare il regolamento amministrativo a causa delle numerose pressioni in un senso o nell'altro che provenivano dai vari comuni e si profilava un voto con regole diverse da un comune all'altro! (*L'incertezza nella questione delle liste*, «Corriere della Sera», 26-27 maggio 1900). «Di fronte a comuni radicali che dicono di volere le liste nuove, ve ne sono altri che hanno la stessa pretesa, pur partendo da un punto di vista politico perfettamente opposto perché nelle ultime iscrizioni prevalgono gli elementi conservatori» (*Come si risolverebbe la questione delle liste*, «Corriere della Sera», 27-28 maggio 1900). Si pensò di mantenere le vecchie liste e di usare le nuove solo «in quei comuni dove l'anticipata trasmissione delle liste da parte della Giunta provinciale amministrativa abbia reso possibile l'anticipata pubblicazione nell'albo pretorio e l'anticipata attuazione delle altre formalità prescritte dalla legge...». In altri paesi, come in Belgio, la definizione delle liste elettorali era nell'Ottocento censitario e capacitario un momento chiave della campagna elettorale politica e di combattimenti accaniti tra cattolici e liberali: infatti la presenza di qualche elettore liberale o cattolico in più poteva cambiare le sorti del collegio e, nel complesso, anche le sorti stesse del Governo del paese. Scrive Jean Stengers che nel 1892, «pour l'ensemble du pays, [...] il y aurait eu une majorité libérale au lieu de la majorité catholique si 325 électeurs seulement avaient changé leur vote: 200 à Anvers, 80 à Nivelles, 20 à Virton, 15 à Ath et 10 à Huy» (STENGERS, *Histoire de la législation électorale en Belgique* cit., p. 91). Si diceva inoltre che «25 cabaretiers et 15 officiers pensionnés s'avisent, en 1870, de passer d'un parti à l'autre; la représentation nationale de Gand change et le ministère est renversé» (*ibid.*, p. 90).

i massimi esponenti nazionali e regionali del partito: «si scambiavano notizie sui diversi collegi» e si organizzavano le strategie dal centro verso la periferia come le decisioni di spostare i prefetti. Nel secondo livello ci si riavvicinava ai collegi: «gli amici napoletani» organizzavano più da vicino i collegi meridionali. Il terzo livello metteva in azione il deputato ed i grandi elettori dei collegi che comunicavano direttamente con i dirigenti nazionali del partito in funzione degli interessi del collegio. Si chiamavano, ad esempio, i ministri amici per organizzare i favori locali e le clientele dal basso verso l'alto e si facevano infine agire i conoscenti, gli amici, i parenti nelle reti di relazioni sviluppate per controllare l'elettorato²⁹.

Questo schema verticale ed orizzontale di dialogo tra centro e periferia del collegio in campagna elettorale mostra con eloquenza il funzionamento della mobilitazione politica in età della Destra al potere e ci spiega egregiamente come funzionavano i livelli di contatto tra l'alto (il governo) e il basso (il collegio), ma non ci illumina molto su *cosa si faceva durante la campagna elettorale e sui suoi tempi interni*. Questi due aspetti vengono infatti spesso marginalizzati negli studi socio-politici sul potere liberale. Ci rimangono infatti da definire e da chiarire sia i fatti portanti della campagna elettorale in generale per poterli in seguito studiare nel particolare di una campagna specifica, sia la cronologia delle consuetudini insite in tutte le campagne elettorali dell'età liberale e, ben oltre, di tutte le campagne elettorali dell'epoca contemporanea.

Un serie di studi che interagisce con quelli precedenti è costituito dalle *biografie di singoli uomini politici*. Infatti anche la biografia, che raggiunge spesso gli intenti della *micro-storia* o della *storia locale*, offre dovizie di particolari sull'*homo politicus*, sul modo con il quale si orchestravano le campagne elettorali nei collegi, sui rapporti politico-partitici nel centro e nelle periferie e sulle modalità pratiche del voto che si intrecciano necessariamente con le campagne elettorali. Questo genere storiografico va dovutamente integrato con la *memorialistica* a cavallo tra fonte e racconto autobiografico, un tipo di fonte che offre molto, anche se indirettamente, per capire i tempi della politica in età liberale.

Alcuni studi biografici recenti hanno apportato tasselli fondamentali al tema della costruzione delle candidature, più in generale, delle campagne elettorali nei collegi uninominali dell'Italia li-

29) MUSELLA, *Individui, amici, clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale tra Otto e Novecento* cit., pp. 35-40.

berale, non limitandosi a descrivere le particolari posizioni politiche del biografato rispetto ad un'elezione. Ho già citato il lavoro di Banti su Piacenza nell'Ottocento, che non partiva con l'idea di illuminarci sul sistema politico-elettorale, ma sulle reti di relazioni della borghesia agraria emiliana. Quest'opera ci illumina anche sulla struttura del sistema politico e sociale in età liberale attraverso la figura dei notabili locali più in vista nei collegi, come il deputato piacentino Giovanni Raineri³⁰. Il più recente lavoro di Emma Mana sulla «professione di deputato» del giolittiano Tancredi Galimberti a Cuneo si inserisce in questa corrente storiografica e non ha pari nell'abbondanza del materiale utilizzato per illuminarci sulla nascita della candidatura di Galimberti e sulle sue attività politiche ed elettorali a Cuneo³¹.

Infine, un filone storiografico recente è quello degli *studi sulle istituzioni della politica come i partiti, ma anche sulle elezioni*, degli studi che si sono notevolmente sofisticati e moltiplicati durante l'ultimo decennio. Dal 1983-84 è nata anche in Italia una storiografia che studia sistematicamente la storia politica e sociale dei partiti in età pre-partitica³² e quella del sistema politico e delle elezioni in età liberale, attenta anche agli stimoli provenienti da altre discipline³³ come le scienze giuridiche, politiche e sociali nella ricostruzione dell'associazionismo pre-partitico e della preistoria

30) BANTI, *Terra e denaro* cit.

31) E. MANA, *La professione di deputato. Tancredi Galimberti fra Cuneo e Roma, 1865-1939*, Treviso 1992. Di grande interesse anche il libro di Fulvio Conti sui «notabili e la politica» e più precisamente sui democratici di sinistra, Adolfo Brunicardi e Diego Martelli, deputati radicali del collegio toscano-romagnolo di Firenze I: cfr. F. CONTI, *I notabili e la macchina della politica. Politicizzazione e trasformismo fra Toscana e Romagna nell'età liberale*, Manduria 1994. Si possono citare inoltre il saggio di Renato Camurri su Brunialti (R. CAMURRI, *Gli esordi di Attilio Brunialti nella scienza politica italiana 1869-1884*, «Ricerche di Storia Politica», II, 1987, pp. 5-24); quello di Marco Sagrestani su Napoleone Colajanni a Caltanissetta (M. SAGRESTANI, *Napoleone Colajanni e la democrazia borghese nell'area dello zolfo*, Caltanissetta 1991); quello già citato di Luigi Musella su Francesco De Sanctis, l'autore del «viaggio elettorale» che tanto ci dice di campagne elettorali e di cultura elettorale agli inizi dell'Unità d'Italia nel collegio di San Severo e poi di Lacedonia (F. DE SANCTIS, *Un viaggio elettorale: racconto*, Napoli 1876, oggi ristampato in varie versioni, tra le quali citiamo l'edizione di Firenze 1983); e, sempre di Musella, le campagne elettorali di Mirabelli a Cosenza e di Francesco Torraca a Potenza (MUSELLA, *Individui, amici, clienti* cit.).

32) M. RIDOLFI, *Storia sociale e «rifondazione» della storia politica*, «Italia contemporanea», (192) 1993, pp. 529-542.

33) NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti* cit., pp. 7-14.

dei partiti³⁴. Lo sviluppo del sistema politico-partitico dal comitato elettorale al partito³⁵ segue, precede, influenza in tutti i momenti la tipologia delle campagne elettorali. Purtroppo, a differenza del filone di *micro-storia*, di quello di *storia sociale della politica* o di quello delle *biografie* a sfondo politico, questi studi, seppure nuovi, non hanno dato contributi organici alla storia delle campagne elettorali con le sue tematiche sulla nascita delle candidature, sull'organizzazione della propaganda in campagna elettorale, sulle modalità pratiche dell'atto del voto³⁶.

I lavori a cui si è accennato sopra toccano quattro ambiti di studi nei quali la campagna elettorale trova un suo spazio autonomo. Essi rappresentano tuttavia solo alcuni esempi tra altri e sono il frutto della selezione e delle letture di chi scrive, senza intenti di completezza. Essi vengono citati in queste pagine per dimostrare quanto siano fioriti gli studi legati alla nascita del sistema politico in età liberale, all'associazionismo pre-partitico in ambito locale e alle elezioni nei collegi distribuiti in tutta la penisola. La dimensione del collegio elettorale viene così esaminata al microscopio. Il collegio elettorale è dunque un elemento centrale di uno spazio geo-politico che rende meglio conto della mobilitazione politica ed

- 34) Sulla storia dei partiti, anche a livello comparato, è ormai d'obbligo consultare il classico di P. POMBENI, *Partiti e sistema politico nella storia contemporanea*, Bologna 1994.
- 35) Sono da citare i lavori di Maurizio Ridolfi sui partiti popolari nell'età del passaggio dalla politica dei comitati elettorali a quella dei partiti organizzati: i radicali, i repubblicani ed i socialisti dagli anni '80 del secolo scorso alla prima guerra mondiale. Ridolfi descrive anche i cambiamenti nella campagna elettorale dei mazziniani e dei repubblicani cesenati, intrecciando così le ragioni della storia locale con quelle della nuova storia politica. Infatti, a parte il saggio su Alessandro Schiavi (si veda la nota 15) che meglio di altri rende conto del problema delle «campagne elettorali» perché proprio Schiavi se ne era occupato con interesse, viene immediatamente in mente il lavoro di Ridolfi sui repubblicani, *Il partito della Repubblica*, Milano 1989, quello sui radicali, *Il circolo virtuoso. Sociabilità democratica, associazionismo e rappresentanza politica nell'Ottocento*, Firenze 1990 ed infine quello sui socialisti, *Il PSI e la nascita del partito di massa, 1892-1922*, Bari 1992.
- 36) Maurizio Ridolfi, che ha studiato i repubblicani cesenati, mostra come, essendo stato proibito l'uso del tradizionale comizio – o *meeting* nella terminologia anglosassone –, i repubblicani usavano per le loro manifestazioni pubbliche ogni genere di commemorazioni patriottiche, celebrazioni varie o funerali e questo fino all'avvento al potere della Sinistra risorgimentale, quando furono finalmente permesse le manifestazioni pubbliche a carattere politico-elettorale. Si passò allora dal chiuso dei teatri cittadini ai cortei popolari per le vie della città (RIDOLFI, *Dalla setta al partito* cit., p. 303. Ridolfi introduce anche numerose fonti di campagne elettorali e di comizi del periodo del primo Risorgimento, pp. 305-307).

indirettamente delle campagne elettorali³⁷.

2. *Le fonti per lo studio delle campagne elettorali.*

La ricerca delle *fonti* utili per capire lo svolgimento delle campagne elettorali ci porta a tentare di introdurre una loro tipologia o almeno una loro classificazione in merito al nostro tema. Lungi dal voler esaurire questo capitolo euristico che, soprattutto nei suoi aspetti di storia locale, ci riserva delle sorprese notevoli³⁸, è tuttavia possibile offrire un'idea di quelle fonti che sono accessibili e sono già state utilizzate per avvicinarsi alla campagna elettorale, ma anche di quelle non ancora esplorate, che potrebbero contenere elementi utili allo studio delle campagne elettorali.

In ambito euristico le maggiori sorprese provengono dall'utilizzazione di fonti non tradizionali, alle quali non si è ancora fatto riferimento e che possono radicalmente mutare la nostra visione. È poi essenziale comprendere come gli elementi tradizionali della propaganda in campagna elettorale si adattarono ai tempi e si modernizzarono, spingendosi così ad esaminare diverse fonti a seconda delle epoche considerate. Infatti David Butler scrive che «campaigning in the early days meant little more than speachmaking and canvassing, together with the occasional attention-seeking-parade. The distribution of handbills and leaflets³⁹ then developed together with attempts to manipulate the press. Later in the nineteenth century came whistle-shop tours and mass rallies, together with more flamboyant posters...»⁴⁰. Il *meeting*, il comizio popolare, si modificò considerevolmente dal 1848 al 1924 proprio nei suoi contenuti e nel suo linguaggio, ma anche nella sua coreografia, nelle piazze o nei

37) Ho avuto modo di affrontare questa tematica del collegio facendo un bilancio degli studi esistenti in Italia: *Gli studi sui collegi elettorali in Italia*, «Memoria e Ricerca», (3) 1994, pp. 9-24. Per un attento studio dell'ultimo caso italiano del 1993, si veda A. AGOSTA, *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, in *Riforme elettorali*, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, Bari 1995.

38) Si veda quanto diversificate sono le fonti utilizzate nel lavoro di B. LOGRE, *Jozon-Meunier. Récit d'une campagne électorale en 1876 dans l'arrondissement de Meaux*, Dammarié-les-Lys 1986.

39) Un esempio di questi *pamphlets* contro i candidati ci è fornito da un opuscolo interessante sulle elezioni del 1833: R. FRYER, «*His first campaign*»: a letter addressed to the electors of the borough of Wolverhampton by one of themselves, London 1833.

40) BUTLER, *Election campaigns* cit., p. 405.

teatri e nelle sale chiuse delle scuole o degli uffici pubblici.

Mosei Ostrogorski, nelle sue descrizioni di campagne elettorali inglesi ed americane, parla del *manifesto* come di una fonte essenziale della campagna elettorale: «nell'infinità di forma e di contenuto che presentano i manifesti possono considerarsi la quintessenza della campagna elettorale poiché condensano e riassumono il *canvass* e i discorsi dei *meetings* per le menti meno aperte e ricettive»⁴¹. Come si notava per la campagna del 1904 a Firenze, ma anche in altre parti della penisola, «della lotta elettorale non si ha per ora altro indizio visibile che i manifesti multicolori...»⁴², il manifesto è presente da sempre per coadiuvare il *meeting* tradizionale. I manifesti mutano nella forma e nel contenuto, ma anche nel numero di essi che vengono affissi. L'Italia raggiungeva l'uso che se ne faceva nei paesi anglosassoni⁴³. Verso la fine dell'800 si passò poi dall'austerità del testo reclamizzando la conferenza o il banchetto di un candidato, ai manifesti colorati e recanti l'immagine dei candidati⁴⁴. Nelle elezioni del 1904, a differenza di quelle del 1900 per esempio, per la prima volta, l'abbondanza di manifesti affissi prima del voto, il giorno stesso e durante la settimana dei ballottaggi, fu tale che la stampa evidenziò la necessità di controllare quest'aspetto della campagna con adeguate leggi per tutelare anche la proprietà privata. «Già da parecchi giorni le variopinte tappezzerie dei manifesti elettorali è salita su per i muri, intorno alle colonne. Ora ad

- 41) OSTROGORSKI, *La democrazia e i partiti politici* cit., p. 280. Maurizio Ridolfi cita il caso dei repubblicani, per i quali il manifesto a stampa era già uno strumento essenziale nella campagna elettorale dopo il 1860 «per propagandare quel messaggio politico che giornali, opuscoli o libri trovavano molte difficoltà a far recepire, data anche l'estrema difficoltà con la quale la maggior parte dei ceti popolari riusciva a leggere testi di un certo impegno». Cfr. per quanto riguarda la Romagna: RIDOLFI, *Dalla setta al partito* cit., pp. 257-258.
- 42) *Movimento elettorale in Italia. Nei quattro collegi di Firenze. Una trasformazione politica*, «Corriere della Sera», 25 ottobre 1904.
- 43) «Da qualche tempo – scrive Ostrogorski – il periodo elettorale [in Inghilterra] è caratterizzato da una vera e propria mania dell'affissione. È una specie di corsa al campanile fra i candidati rivali a chi coprirà e ricoprirà di più i muri. Più i manifesti di un candidato sono numerosi, più è grande l'impressione che produce sulla folla». OSTROGORSKI, *La democrazia e i partiti politici* cit., pp. 280-281. David Butler ha compilato un'antologia commentata dei manifesti britannici, in *British general election manifestos 1900-1974*, London 1975.
- 44) Il manifesto repubblicano di natura elettorale e/o commemorativo diventa colorato dopo gli anni 1880, mentre un decennio dopo gli anni 1890 comincia anche a raffigurare i personaggi commemorati, come Mazzini o Garibaldi, introducendo così componenti iconografiche. Cfr. RIDOLFI, *Dalla setta al partito* cit., pp. 258-259.

un giorno di distanza da quello in cui la lotta elettorale cessati i clamori di comizi, si deciderà con l'arma ultima della scheda, l'invasione dei manifesti ha assunto proporzioni allarmanti... per i proprietari di case che si vedono addirittura trasformati in bizzarri scenette i muri o le feriate. Esauriti gli spazi a portata di uomo, gli affessori salgono sulle scale e applicano i fogli sempre più alto. Ce ne sono di quelli che sormontano le finestre ma se lassù sono meno minacciati dalle sovrapposizioni ed hanno l'aria di guardare superbamente la folla che si agita in basso, questa non arriva che con uno sforzo a leggere i caratteri minuti tra i grossi che indicano i nomi del candidato e impaziente e frettoloso pianta in asso il manifesto. Altri manifesti sono così basso che lambiscono il suolo, altri si seguono in file simmetriche interminabili e ripetono per decine di volte, il nome dello stesso candidato, altri avvolgono le colonne di ghisa dei fanali o pendono dal braccio del lampione come stendardi. Agli avvisi programmi, ai fogli annunciatori le conferenze, sono succeduti ormai i manifesti caratteristici dell'ultima ora, piccoli, brevi, concisi: spesso il solo nome del candidato. Questi manifestini sfoggiati a strisce, si intrecciano, si aggruppano sotto di essi, spariscono i primi ormai sbiaditi e dimenticati: poi a loro volta sono cancellati dal nuovo manifesto. La successione dei colori e dei nomi assume un aspetto fantastico. In mezzo all'arruffamento cartaceo avvengono bizzarre combinazioni, spesso sono artifici onde si vede la testata di un manifesto rivoluzionario raccomandante il nome di un riformista, i nomi di un candidato di partito vanno ad interpolarsi tra quelli di un altro. È una zuffa, una mischia di nomi e di colori... colori della carta e delle candidature. La gara delle affissioni di propaganda da un indice della vivacità della lotta elettorale e in verità questa si presenta tanto più viva quanto più incerta... Sono apparse anche delle auto-candidature e delle candidature burletta: quelle sono attribuiti a squilibrio mentale, queste mostrano il desiderio di alcuni di ridere alle spalle di qualche amico. Gli abili sfruttatori della *réclame* non hanno lasciato passare le elezioni politiche per le loro affissioni camuffate in tempo di elezioni e che, in mezzo a quelle autentiche traggono in inganno i lettori. Ma dove non arriva la *réclame*? Sarebbe lunga la psicologia della manifestazione cartacea e lapidaria delle elezioni. Ora questa è arrivata allo stadio acuto e presenta il suo lato interessante tanto che i nuovi cultori... spiano la comparsa di ogni manifesto nuovo»⁴⁵.

45) *I manifesti*, «Corriere della Sera», 5 novembre 1904.

Questo resoconto dell'importanza del manifesto in campagna elettorale e dunque come fonte stessa dello studio di quest'ultima, mette in evidenza le onde successive di manifesti che si incollano gli uni sugli altri prima della giornata del voto, ma anche l'ultima notte ed il giorno stesso quando «il lavoro degli affissatori è stato veramente febbrile. La gara consistette... nel fatto di seppellire sotto i propri il manifesto dell'avversario...»⁴⁶. La settimana del ballottaggio dava ancora luogo a numerose affissioni a tal punto che a Milano, «il municipio e i proprietari di case si sono guardati bene dallo spogliare i muri da manifesti formanti uno strato in taluni punti indurrito come un cartone... Sarebbe stato lavoro inutile. A quelli della settimana scorsa sono venuti a sovrapporsi i manifesti della settimana del ballottaggio... I nuovi manifesti risultano come macchie fresche e vivaci sopra lo sfondo smunto e lacero dei predecessori. Sono come altrettanti ritocchi della scenografia dei manifesti»⁴⁷. Considerazioni analoghe si riscontravano anche dopo la prima guerra quando, con la propaganda intensificata dei partiti di massa e dei combattenti, si utilizzò il tradizionale manifesto in modo ancora più indiscriminato e senza legislazioni *ad hoc*, come traspare dalle lamentele di molti proprietari di case sommerse dai manifesti e da una colla molto aggressiva sui muri delle vie principali delle città⁴⁸. I manifesti erano poi di una provenienza varia, che prescindeva della loro iconografia. Alcuni erano opera dei comitati a favore dei candidati e portavano soprattutto una lista di nomi e di firme per lo più note localmente. Altri erano diretti a combattere il candidato avversario e talvolta riproducevano brani dei suoi discorsi per meglio metterlo in cattiva luce. Altri ancora portavano soltanto il nome e l'effigie del candidato e non venivano solo incollati sui muri, ma anche portati per le vie delle città. Un candidato radicale a Milano nel 1904, Giulio Pisa, aveva addirittura organizzato un «*carrozzone-réclame* che, alla sera, illuminato da fiammelle ad acetilene, porta a passeggio i cartelli *réclame*» con il nome stesso del candidato dando

46) *La votazione d'oggi. La conquista dei seggi*, «Corriere della Sera», 6 novembre 1904.

47) *I manifesti*, «Corriere della Sera», 12 novembre 1904.

48) A Milano «i vetri delle vetture tramviarie che non erano le sole tappezzerie d'occasione per i propagandisti... anche i vetri delle case quelli beninteso a portata di mano, han subito l'oltraggio cartaceo aggravato da una terribile colla refrattaria alle unghie più pazienti...», in *Giornata elettorale calma ed ordinata in tutt'Italia* cit.

l'idea di «una vera carnevalata elettorale»⁴⁹. Infatti la propaganda politica integrava alcune modalità della propaganda commerciale, come rilevava Ostrogorski, oltre al giornalista del «Corriere della Sera» citato poc'anzi. Infatti «molti altri procedimenti presi in prestito dalla pubblicità commerciale sono adoperati per attirare l'occhio dell'elettore: pubblicità con la luce elettrica, manifesti di grande formato, ecc.»⁵⁰.

Il manifesto è un oggetto tangibile che si può eventualmente ancora rintracciare negli archivi. Esistevano altri *oggetti* utili alle campagne elettorali per informare sull'appartenenza politica dei candidati, dei loro seguaci e dei militanti dei comitati elettorali. In generale, «un mezzo molto diffuso... per manifestare in favore del partito e dei suoi candidati, è l'esibizione di emblemi politici che ricordano in maniera simbolica o in maniera diretta, le persone e i nomi dei candidati e la causa del partito»⁵¹. I bottoni, per esempio, le insegne come le bandiere, facevano parte del folclore della campagna elettorale. I primi, in America, erano talvolta fatti come delle «piccole piastre rotonde di latta smaltata con i ritratti dei candidati con o senza legenda»⁵². In generale i fazzoletti di colore, le fascie attaccate al braccio e tutti gli indumenti di tipo «politico-elettorale» erano molto utilizzati in Italia nelle campagne elettorali⁵³, anche se sembrano aver lasciato poche tracce nei vari archivi pubblici e privati.

Ora l'uso delle nuove tecnologie, di carrozze, di mezzi mobili per attirare l'attenzione dei passanti anche di notte mostra quanto rapidamente, con la fine dell'Ottocento, la propaganda in campagna elettorale si trasformava grazie ai mezzi tecnici. Nel II collegio di Roma, nel 1904, si proclamarono gli eletti del ballottaggio con mezzi tecnici nuovi: «il "Giornale d'Italia" che ha le finestre prospicienti a Piazza Sciarra, le comunicò al pubblico mediante delle proiezioni sopra una tela che copriva tutta la parte esteriore d'una delle finestre...». Alcuni sostenitori del deputato battuto, il

49) *I manifesti*, «Corriere della Sera», 12 novembre 1904 cit.

50) OSTROGORSKI, *La democrazia e i partiti politici* cit., pp. 280-281.

51) *Ibid.*, p. 484.

52) *Ibid.*, pp. 484-485.

53) A Roma, nel 1904, «i sostenitori della candidatura Giovagnoli... si distinguevano per la coccarda tricolore e quelli della candidatura Mazza per un nastrino rosso all'occhiello...» (*Le elezioni di ballottaggio in Italia. Gli incidenti di ballottaggio a Roma* cit.).

socialista Enrico Ferri, non apprezzavano la nuova tecnica e gridavano «è una provocazione! Buttate via! Non proiettate più! Un giovanotto s'è lanciato per stracciare la tela delle proiezioni ma altri giovanotti si sono opposti...»⁵⁴.

E per fare un altro esempio di modernizzazione nelle campagne in piena età giolittiana, è sicuro che il ritrovamento di un filmato sulla campagna elettorale dell'ottobre 1913 potrebbe illuminare più di un aspetto del modo di fare politica fornendoci informazioni preziose non desumibili dalle fonti tradizionali. Nella società di massa, l'introduzione di nuovi *media* e di nuove tecniche di propaganda per convincere il vasto corpo elettorale suppliva alla sola diffusione della stampa di partito, del manifesto e dei comizi pubblici. La campagna elettorale tradizionale si rivelò insufficiente e fu così rivoluzionata sulla scia di alcune esperienze precedenti nelle elezioni del 1909 e del 1913, come l'uso del mezzo meccanico per meglio viaggiare all'interno del collegio⁵⁵ o anche soltanto come attrazione per la folla dei curiosi⁵⁶. In que-

54) *Le elezioni di ballottaggio in Italia. Gli incidenti di ballottaggio a Roma* cit.

55) Con la moltiplicazione dei *meetings*, «i candidati rivali... parlano ogni sera ed anche in più meeting di seguito, correndo da un quartiere all'altro, da un villaggio all'altro. L'automobile rende oggi possibile queste corse vertiginose...»: OSTROGORSKI, *La democrazia e i partiti politici* cit., p. 279.

56) L'uso della macchina e del camion dopo la guerra mondiale è un elemento modernizzante delle campagne elettorali della fine dell'età liberale. La notte dal 15 al 16 novembre 1919 si assistette ad una propaganda frenetica: in Emilia Romagna, per esempio, dove forte era la rappresentanza socialista, «la via Emilia da Piacenza a Rimini è una pista su cui numerosissime automobili e autocarri, fregiati di simboli e di bandiere realizzano velocità massime per arrivare per primi a portare i pacchi dei manifesti e le estreme accuse o i supremi appelli che l'alba di domani – il 16 – dovrà scorgere sui muri». A titolo paradigmatico il giornale milanese riportava la campagna di un liberale, Giovanni Borelli, che si presentava nel grande collegio emiliano: «la sua zona va da Porretta a Piacenza. I suoi amici sono entusiasti di lui, perché egli pronuncia non meno di cinque discorsi al giorno, uno diverso dall'altro e nei paesi più distanti. Quando la sua automobile ha un'avarìa, mentre il meccanico ripara, egli arringa i curiosi»: cfr. *Mosaico emiliano*, «Corriere della Sera», 16 novembre 1919. Il camion e l'automobile personale erano, nei vasti collegi come quello emiliano, mezzi essenziali della campagna elettorale che affiancavano così in molti casi le biciclette delle campagne precedenti nei collegi uninominali. La bicicletta era tuttavia ancora utilizzata per le «staffette e i messaggeri dei vari comitati distinti dai bracciali di vario colore...»: cfr. *Giornata elettorale calma ed ordinata in tutt'Italia* cit. Raymond Huard descrive il caso di Doumergue in Francia nella campagna elettorale del 1909, che inaugurò in quel paese l'uso della macchina per fini politici. Mentre nel 1924 si verificò l'uso di altoparlanti sistemati sulle macchine per diffondere la propaganda politica (HUARD, *Le suffrage universel* cit., p. 284). «Altro spettacolo fragoroso – rilevava il

sto senso, l'automobile o, dopo la guerra mondiale, il camion, si rivelarono inizialmente delle potenti attrattive in campagna elettorale. «Per molti elettori, scrive ancora Ostrogorski, il piacere, nuovo ed aristocratico, di una corsa in automobile è così vivo che danno il loro voto al partito che glielo procura al di là di ogni considerazione politica. Così, l'automobile è diventata un fattore dei più essenziali nelle battaglie elettorali...»⁵⁷. Inoltre la definizione delle nuove circoscrizioni due mesi prima del voto spinse ad interrogarsi sui mezzi più adatti a convincere una massa elettorale più ampia e a coprire un territorio più esteso e, per alcuni candidati, anche geograficamente nuovo. «Così, già si escogitavano mezzi di propaganda intensiva ed alla prossima lotta elettorale non mancherà una curiosa novità: *il largo uso del cinematografo...*» avvertiva il quotidiano milanese, il «Corriere della Sera»⁵⁸. Nel nascente sistema politico-partitico moderno la presenza di nuovi mezzi tecnici come il cinematografo, capace di diffondere la propaganda in tutti gli angoli della penisola, era un fatto nuovo e significativo. Purtroppo, gli archivi della Società italiana di Cinematografia, l'Istituto LUCE di Roma, non conserva molti documenti e nemmeno sul 1919, a parte il filmato della marcia di D'Annunzio su Fiume, per non parlare di possibili filmati di privati o di associazioni politico-partitiche. Questo materiale potrebbe rendere meglio conto dello sforzo di propaganda dei candidati e anche del modo in cui si svolsero realmente la campagna elettorale ed il voto.

Una fonte essenziale per lo studio delle campagne elettorali, so-

«Corriere della Sera» – è stato lo scorrazzamento di automobili dei vari comitati con relativo abbondantissimo lancio di manifestini operato anche da gagliarde signorine...». Cfr. *Giornata elettorale calma e ordinata in tutt'Italia* cit. Il camion che divorava le distanze di notte sarebbe stato un vero protagonista della politica del dopoguerra anche quando, a partire dalla fine del 1920, avrebbe consentito i movimenti reiterati delle squadre fasciste. Anche la «motorizzazione» della campagna elettorale e della politica era un fatto nuovo che andava di pari passo con i tempi delle masse e della modernità.

57) OSTROGORSKI, *La democrazia e i partiti politici* cit., pp. 282-283. Ostrogorski parla addirittura per la Gran Bretagna di una «nuova classificazione politica: *the motor car party*». Inoltre essere portati al seggio in automobile era spesso richiesto come un favore necessario e dopo la legge del 1883 contro la corruzione, che impedì ai candidati di pagare il viaggio al seggio agli elettori, erano le macchine dei simpatizzanti che venivano prestate ed utilizzate in questi casi, avvantaggiando nettamente i conservatori.

58) *Podromi elettorali*, «Corriere della Sera», 13 agosto 1919.

prattutto per quanto riguarda il primo periodo liberale, è data dalla «lettera agli elettori», le famose *professions de foi* delle campagne politiche francesi, un misto tra promesse e programma politico, che divenne necessario quando la notorietà del candidato cessò di essere di per sé un fattore determinante. La lettera era un misto tra identificazione di se stesso e delle proprie relazioni sociali da parte del candidato e precisazione del proprio ruolo nell'universo politico locale e nazionale. L'inventore della geografia elettorale francese, André Siegfried, ne parlava come di una fonte essenziale per capire l'orientamento politico dei candidati e degli eletti, in grado di fornire informazioni che, come si può ben vedere oggi, chiariscono anche molti particolari delle campagne elettorali: «...les professions de foi... renseignent parfaitement bien sur la nuance que le candidat a voulu prendre et par conséquent sur le genre d'électeur qu'il recherche et satisfera... La règle du genre étant connue, elles sont au premier coup d'oeil révélatrices, tant par ce qu'elles contiennent que par ce qu'elles omettent. Le candidat qui, d'accord avec son comité, rédige ou fait rédiger ce papier, cherche simplement à éviter le plus possible les sujets gênants; mais en même temps il est bien obligé malgré tout de placer un certain nombre de formules que l'électeur, le brave et naïf militant, veut à tout prix trouver. On distingue très bien ainsi et les préoccupations générales du moment et les préoccupations spéciales du milieu et la position prise par le signataire»⁵⁹. In quel paese, dopo le critiche alla corruzione durante le campagne elettorali, un deputato aveva immaginato di tenere quasi una contabilità di queste *professions de foi* dei candidati ai loro elettori. Questo elenco, pubblicato poi dall'*Assemblée Nationale*, prese il nome del deputato che l'aveva redatto, Barodet, e che intendeva così aiutare a promuovere la redazione di veri programmi nella vita politica del paese al momento del confronto elettorale⁶⁰. Queste fonti costituiscono, dal 1880, un elemento essenziale per comprendere le trasformazioni delle campagne elettorali durante la Terza Repubblica francese.

59) A. SIEGFRIED, *Tableau politique de la France de l'Ouest*, Paris 1995, pp. 48-49. Si tratta di una ristampa dell'edizione originale del 1913 con una prefazione di P. MILZA sulla vita e l'opera del primo (?) sociologo delle elezioni francese.

60) GARRIGOU, *Le vote et la vertu* cit., p. 217; HUARD, *Le suffrage universel en France* cit., p. 270. Il «Barodet» pubblicato dall'*Assemblée Nationale* è stato utilizzato e descritto da J. EL GAMMAL, *L'utilisation électorale du passé, 1885-1898*, «Revue Historique», (537) 1981, pp. 103-130.

In Italia queste dichiarazioni di intenti venivano spesso lette durante la riunione del comitato elettorale e riprese o riassunte dalla stampa locale. Dal 1848 in Piemonte, la *stampa locale* è infatti essenziale per far passare il messaggio politico del candidato. Spesso i direttori dei giornali sono grandi elettori che giocano un ruolo nella determinazione dell'opinione pubblica. La stampa scandisce i tempi della campagna e pubblica le «lettere agli elettori» – che non si diffondono dunque solo sotto forma di manifesti e manifestini – che permettono l'aggregarsi dell'opinione dei votanti attorno al candidato sponsorizzato ed al suo eventuale programma⁶¹. I giornali erano mezzi fondamentali dell'organizzazione del consenso durante la campagna elettorale⁶², al punto che il Governo usava reprimere i giornali di opposizione tramite i prefetti e farli sequestrare⁶³. Fondi speciali del Ministero dell'Interno servivano a comprare i giornalisti. A Firenze, spiega Luigi Musella, 16.500.000 giornali erano stati stampati in un anno nel 1871, il che voleva dire che il 51% di non analfabeti avevano ricevuto e letto un giornale⁶⁴.

Un'altra fonte di prima importanza per comprendere il funzionamento dei comitati elettorali e l'organizzazione della campagna

- 61) Un caso tra molti altri, ma assai significativo proprio rispetto al ruolo della stampa locale nella campagna, è fornito dallo studio di Emma Mana a Cuneo, che descrive come la «Sentinella delle Alpi» ed il suo direttore Vincis sostennero la candidatura di Galimberti addirittura contro Giolitti all'inizio (MANA, *La professione di deputato* cit., pp. 252-254). L'importanza della stampa per le candidature liberali era stata già studiata da Hartmut Ullrich nei suoi lavori sui liberali e specialmente nello studio in cui tratteggia le strutture organizzative dei liberali italiani: H. ULLRICH, *L'organizzazione politica dei liberali italiani nel parlamento e nel paese, 1870-1914*, in *Il liberalismo in Italia e in Germania dal '48 alla prima guerra mondiale*, a cura di R. LILL e N. MATTEUCCI, Bologna 1980, pp. 420-421.
- 62) Si vedano le considerazioni di Raymond Huard sul ruolo della stampa locale nell'organizzazione dei partiti politici francesi: *La naissance du parti politique en France*, Paris 1996, pp. 56-62.
- 63) L'apparato di opuscoli, libri, libretti, manifesti, oggetti che possono dare molte informazioni per capire il tono della propaganda, il contenuto dei discorsi e degli argomenti ed i modi stessi della comunicazione politica si possono rintracciare in molti archivi locali pubblici o privati, ma anche negli Archivi dello Stato, nei casi in cui essi furono sequestrati ad opera del governo. Rimando per i difficili rapporti della stampa con il sistema politico pre-risorgimentale alla tesi di G. PONZO, *Le origini della libertà di stampa in Italia, 1846-1852*, Milano 1980. Si veda in generale l'opera di A. GALANTE GARRONE e F. DELLA PERUTA, *La stampa italiana del Risorgimento*, Bari 1979 e di V. CASTRONOVO, L. GIACHERI FOSSATI e N. TRANFAGLIA, *La stampa italiana nell'età liberale*, Bari 1979.
- 64) Questa percentuale era tra le più forti d'Italia, ma Milano, Roma, Torino e Napoli seguivano a ruota: MUSELLA, *Individui, amici, clienti* cit., p. 33.

di mobilitazione politica nel collegio, è data dai *carteggi dei candidati* e, più in generale, dagli *archivi personali*⁶⁵. Emilio Franzina, che studia il politico vicentino Fedele Lampertico, ci offre un caso decisamente imponente per la mole di lettere conservate (20.000 unità nell'Archivio Lampertico!) che danno un'idea precisa delle reti di relazioni del politico veneto⁶⁶. E ancora Musella vede nei carteggi delle fonti essenziali al fine di ricostruire le strutture clientelari nei collegi e le reti di amicizia e di relazioni alla base del sistema politico-elettorale liberale. «Dal collegio elettorale, egli scrive, è possibile ricostruire non solo la rete dei corrispondenti, ma anche il diverso peso avuto dai singoli agenti elettorali nel complessivo equilibrio interno alla macchina elettorale...»⁶⁷. Sono numerosi i lavori recenti che nell'ambito della storia elettorale si servono di tali fonti, quando vengono individuate negli archivi o pubblicate nei carteggi.

Ho già accennato al ruolo delle autobiografie per lo studio delle dinamiche in campagna elettorale. La *memorialistica*, i ricordi dei protagonisti delle lotte politiche, possono infatti fornire informazioni sulle campagne elettorali, anche se nelle memorie degli uomini politici che hanno parlato, ricordano o descrivono le loro partecipazioni alle elezioni non si trovano molte considerazioni sulle campagne elettorali, come ricorda Garrigou, che pure ricerca queste fonti pregiate per il caso francese⁶⁸.

Non manca ovviamente la necessità di approfondire lo studio delle legislazioni elettorali e cioè dei *codici elettorali*. Le leggi descrivono, anche se molto seccamente, delle situazioni-tipo; ma per comprendere il dispiegarsi dei loro effetti nella realtà dell'epoca è necessario ricostruirli alla luce della storiografia e di altre fonti: dal-

65) Si veda sul caso degli archivi privati R. TREMPÉ, *Une campagne électorale étudiée d'après les archives privées. La campagne électorale de 1898 dans la 2^{me} circonscription d'Albi, d'après les archives privées du marquis Ludovic Solages, candidat contre Jean Jaurès*, in *Actes du LXXXII^e Congrès National des Sociétés Savantes, Section d'histoire moderne et contemporaine*, Paris 1958, pp. 471-490.

66) FRANZINA, *Le strutture elementari della clientela* cit., p. 393. (Il carteggio Lampertico viene ora pubblicato a cura di E. FRANZINA, cfr. F. LAMPERTICO, *Carteggi e diari, 1842-1906*, Venezia 1996, 4 voll.). Un altro carteggio importante per il numero delle lettere conservate è quello di Gabriele D'Annunzio. Una ricerca sulla sua campagna elettorale per conto dell'Estrema sinistra nel 1900 potrebbe giovare di queste fonti. Sul carteggio dannunziano si veda di E. LEDDA, *L'Archivio storico del Vittoriale: documenti e titolari*, in *Un capitolo di storia: Fiume e D'Annunzio*, a cura di E. LEDDA e G. SALOTTI, Roma 1991, pp. 253-312.

67) MUSELLA, *Individui, amici, clienti* cit., p. 154, n. 37.

68) GARRIGOU, *Le vote et la vertu* cit., p. 207.

la legge si ritorna così alla società, alla mobilitazione elettorale, alla campagna elettorale e al voto⁶⁹.

I partiti o altre associazioni redigevano poi dei *manuali ad uso degli elettori* o scrivevano dei *decaloghi per gli elettori*⁷⁰ che sono

- 69) Su queste tematiche rimando alla mia introduzione al libro collettivo *Stratégies politiques et réformes électorales: aux origines des modes de scrutin en Europe aux XIXe et XXe siècles*, Baden-Baden 1990, pp. 9-49.
- 70) Cito qui il caso del «Corriere della Sera» nel 1904 che riprendeva il testo del partito liberale monarchico che indicava ai suoi elettori la strada da percorrere per votare bene e far votare bene attorno a loro. È tuttavia un messaggio pedagogico che potrebbe indirizzarsi a qualunque elettore, a tal punto che ho messo in evidenza i soli due passaggi che riguardano in particolare i comitati liberal-monarchici milanesi. «1. Gli elettori che non hanno ricevuto il certificato elettorale devono recarsi a reclamarlo in Municipio all'Ufficio elettorale facendosi eventualmente rilasciare un duplicato. 2. Gli elettori devono badare che sul certificato il loro nome e cognome non siano errati o storpiati a scampo di contestazioni. 3. Gli elettori debbono badare al collegio cui appartengono e perciò votare per il candidato che il loro partito indica per quel determinato collegio. 4. Gli elettori devono stare attenti che la scheda che il presidente del seggio fornisce per la votazione non abbia alcun segno che possa farla credere riconoscibile e perciò annullabile. Essi devono limitarsi a scrivere esattamente il nome e cognome del candidato. 5. Gli elettori non si devono fidare dei facsimili di scheda, portanti il nome del candidato che si distribuiscono alla porta delle sezioni elettorali. È più prudente ch'essi portino con sé, da casa, trascritto, il nome del candidato per il quale intendono votare, e ciò affinché non abbiano a rimanere vittime di sofisticazioni di nomi che possono portare alla nullità della scheda. 6. Gli elettori volenterosi, ai quali stanno a cuore le sorti del loro partito, hanno cura di recarsi la sera prima del giorno fissato per la votazione, vale a dire stasera, al comitato elettorale, per conoscere chi sono i candidati al seggio per la loro sezione. Essi poi si recano la mattina della votazione, vale a dire domattina, alla loro sezione prima delle 9 e partecipano alla composizione del seggio. Ciò non costerà che un sacrificio di mezz'ora di tempo, ma varrà a dar loro la garanzia che nelle operazioni elettorali dagli avversari non verranno tentati soprusi. La presenza poi di un seggio in maggioranza formato di elettori delle proprie idee dà sempre anima gli elettori e impedisce che i timidi vengano circuiti e votino magari contro loro coscienza. *I comitati elettorali liberali monarchici per i 6 collegi di Milano risiedono alle seguenti località e sono aperti oggi, questa sera e domani per fornire schiarimenti agli elettori.* 7. Gli elettori dopo votato non devono lacerare il loro certificato elettorale. Esso può servire per le elezioni di ballottaggio. 8. Gli elettori devono recarsi a votare quanto più presto è possibile affinché i comitati elettorali liberali monarchici sappiano in tempo chi non si è recato ancora ed abbiano il modo di fare le sollecitazioni del caso. 9. Gli elettori cui stanno a cuore le loro idee non devono limitarsi a votare per il candidato da essi votato. Ognuno può raddoppiare ed anche triplicare il suo voto eccitando i pigri e decidendo gli incerti. 10. Gli elettori dopo votato devono cercare di assistere alle operazioni di spoglio per vigilare che queste avvengano senza abusi e per far risaltare a verbale quelli che loro sembrassero tali. Quand'anche il seggio fosse composto di elettori del proprio partito è doveroso assisterli affinché una maggioranza di elettori avversi non abbia ad impedire il regolare andamento delle operazioni». Cfr. *Il decalogo dell'elettore*, «Corriere della Sera», 5 novembre 1904.

fonti di ricche informazioni sullo spazio della politica e della propaganda in campagna elettorale⁷¹. Questi manuali erano talvolta anche a cavallo tra la spiegazione delle tecniche della votazione, la pedagogia elettorale e la propaganda politica. Gli opuscoli erano redatti in certi casi in forma di dialogo tra due elettori, una forma molto didattica e persuasiva di comunicazione politica. In Francia dal 1849, ma anche nel Belgio, dove tale propaganda ad opera della Chiesa era molto diffusa⁷², si stampò un «manuale ad uso del contadino elettore» nel quale un contadino si rivolgeva ad uomini «saggi», ai notabili «che conoscono gli affari» per sapere come votare⁷³. Era la richiesta fatta dalla Chiesa ai votanti di rispettare le gerarchie sociali ed i «grandi elettori». In Italia i dialoghi ad uso del corpo elettorale si moltiplicano con l'età giolittiana e l'allargamento del suffragio, introducendo oltre alla propaganda politica anche alcune considerazioni tecniche sul «come votare». Nel primo dopoguerra la Chiesa diffondeva questo tipo di opuscoli nei collegi rurali e spiegava, nel corso del dialogo, perché bisognava votare per i candidati cattolici. Questi testi sembrano in Italia i figli del SU, ma anche della fine del *non expedit* e della nascita del partito popolare⁷⁴, anche se i socialisti non agivano molto diversamente nella loro stampa propagandistica, indirizzandosi ai contadini e/o agli operai.

Infine, non si può non citare, anche in tema di campagna elettorale, l'importanza di fonti come i *dati elettorali disgregati a livel-*

71) Per preparare l'elettore al suo ruolo di cittadino si riportava il *Testo Unico* della legge elettorale che «tutti devono conoscere per esercitare i propri diritti, per adempiere ai propri doveri». Prefazione a *Comizi del 1890. Manuale dell'Elettore. Testo Unico della legge elettorale politica*, Roma 1890. Questo è solo un esempio di numerosi manuali stampati che, nel nostro caso, non andava oltre nella prefazione a ribadire quanto moderna era stata la legge del 1882 nell'aprire il corpo elettorale a nuove masse di elettori (l'opuscolo ci è stato gentilmente fornito da P.L. Ballini). Per il 1919 invece ho ritrovato questi stessi manuali stampati dai partiti e specialmente dai partiti di massa. Cfr. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti* cit.

72) J. GILISSEN, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruxelles 1958.

73) Conservatori e cattolici francesi consigliavano gli elettori tramite questi dialoghi «pedagogici»; consigliavano di consultare le persone più note che indicavano il nome del «giusto» candidato, usando proprio il dialogo come elemento persuasivo: «Comment cela? N'avons nous pas ici M. Hardy et M. Dubois. Voilà deux hommes, ceux-là, qui connaissent les affaires... Ils n'ont jamais trompé personne; ils ne voteront pas, n'ayez pas peur, pour de mauvais candidats. Allez les consulter et votez comme eux...». Citato da Alain Garrigou che cita a sua volta il *Petit manuel du paysan électeur en forme de dialogue*: cfr. GARRIGOU, *Le vote et la vertu* cit., p. 217.

74) NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti* cit., pp. 115-117 e 133.

lo di sezione nei collegi. Superata l'immensa difficoltà di giungere alla loro ricostruzione, essi permettono, dopo il voto, di mettere in evidenza le correlazioni tra i fenomeni socio-economici, politico-partitici ed antropologici che si vengono a scoprire nella tipologia di studi che abbiamo descritti più sopra. Essi offrono anche la possibilità di arricchire le riflessioni che possono nascere a proposito delle campagne elettorali, della mobilitazione degli elettori, dell'influenza dei grandi elettori o anche delle frodi elettorali laddove si potevano «acquistare» i voti, ecc. Con l'analisi dei dati disagregati in un collegio si può seguire anche il progredire dell'associazionismo ed il suo impatto sulla mobilitazione politica e sul voto e/o sull'astensione nei territori rurali, semi-rurali ed urbani proprio durante la campagna elettorale.

3. I luoghi e gli strumenti del voto

Passiamo ora all'analisi dell'*identità* a-temporale delle campagne elettorali nei suoi luoghi fisici e nei suoi momenti rituali nell'arco di tempo che vede la costruzione delle istituzioni dello stato nazionale e del sistema politico. Potremo così fornire un quadro del tipo di scambio politico, di vita politica e di mobilitazione politica che si manifestava nel momento elettorale.

Prima di dare il suo voto l'elettore doveva recarsi al seggio. Ci interessa dunque sapere se il seggio era distante o no dagli elettori anche in termini fisici: per esempio, se era ubicato nei capoluoghi dei collegi elettorali, e quindi a molte ore di viaggio dagli agglomerati più periferici, ecc. Naturalmente questo distacco permetteva l'attuazione di alcuni scambi di favori tra candidati ed elettori. Nei primi tempi della Destra e dell'Unità, la mobilitazione politica del corpo elettorale passava spesso per l'offerta di accompagnamento al seggio elettorale da parte dei candidati o dei grandi elettori che potevano anche organizzarlo per conto dello stesso candidato⁷⁵. Si viaggiava in carrozza e lo scambio risiedeva proprio nel trasporto offerto contro l'espressione di un voto favorevole. Recarsi in un comune vicino dove era stata ubicata la sezione elettorale richiedeva tempo e denaro, soprattutto se c'era bisogno di pernottare. La cosa si complicava in caso di annullamen-

75) Recarsi al seggio nell'Ottocento liberale fu sempre un problema anche in paesi poco estesi come il Belgio: GILISSEN, *Le régime représentatif en Belgique* cit.

to delle elezioni o di ballottaggio, che richiedevano il ritorno sul luogo della votazione. Raffaele Romanelli cita il caso del collegio di Dronero nel 1854: occorre sette ore per recarsi da Prezzo all'ufficio elettorale a Dronero e bisognava dormire sul posto⁷⁶. In Sicilia si risolse il problema nel 1861 installando una sezione elettorale in ogni comune, per abbreviare gli spostamenti. Ancora a ridosso della prima guerra era operativa la riduzione del costo del biglietto ferroviario per chi doveva compiere un viaggio fino al seggio, una legislazione mantenuta in Italia fino ai nostri giorni. «Nulla di innovato – si scriveva nel 1913 – vi è circa il viaggio degli elettori i quali, per recarsi a votare dal luogo di loro residenza al collegio dove sono iscritti, usufruiranno del solito ribasso del 75%». La legge elettorale politica del 1912, che dava il voto agli analfabeti di più di trent'anni, non poteva non avere una ripercussione sui moduli prescritti per ottenere la riduzione ferroviaria. «Mentre prima occorreva la firma, adesso questa, molto logicamente non è più richiesta»⁷⁷.

Numerosi sono gli esempi di «viaggi elettorali», per usare la locuzione che fa da titolo al famoso libro di Francesco De Sanctis. Con questo termine si indica l'uso propagandistico da parte di un candidato del viaggio fino al seggio, viaggio che poteva diventare una vera tornata di manifestazioni politiche e che era di per sé un momento centrale della campagna elettorale. Una letteratura abbondante ci racconta di questo elemento essenziale delle campagne elettorali, anche all'estero. Garrigou dimostra chiaramente l'importanza strategica che tali «viaggi» assumono in Francia dopo il 1848⁷⁸. In Italia, come scrive Romanelli, se ne parla molto nella pubblicistica dell'epoca; nella giurisprudenza esistono riscontri numerosi e così pure nelle aule parlamentari⁷⁹. Con l'allargamento del suffragio ai capacitari dopo il 1882, la mobilitazione del corpo elettorale acquisiva questo carattere «festaiolo» che rendeva il cammino verso il seggio elettorale un elemento del folklore politico, del rito dell'elezione in cui il voto collettivo «era anche dimostrazione

76) ROMANELLI, *Il comando impossibile* cit., p. 224, n. 16.

77) *La proroga delle tessere ai deputati, e I viaggi degli elettori*, «Corriere della Sera», 4 ottobre 1913. La legge permetteva dunque di richiedere un modulo da firmare per ottenere la riduzione del 75% sui viaggi ferroviari per recarsi dalla residenza al seggio elettorale dove si era iscritti.

78) GARRIGOU, *Le vote et la vertu* cit., pp. 56-64.

79) ROMANELLI, *Il comando impossibile* cit., p. 225.

di forza e fedeltà politica»⁸⁰ perché era insieme che ci si recava al seggio.

Ma, una volta nel seggio, l'elettore era tecnicamente capace di votare? Quali erano i regolamenti e le procedure da seguire? I cosiddetti «capacitari», ovvero quegli elettori che avevano il diritto di voto per titoli di studio, erano nettamente avvantaggiati, ma gli analfabeti come votavano, nel caso in cui votassero?

Con la legge votata sotto il governo di Francesco Crispi nel 1895 si introduceva una Commissione di revisione delle liste elettorali, di cui agli artt. 20-42 (Titolo II, *Delle Liste Elettorali*), per epurare le liste di tutti coloro che nel passato non avevano avuto diritto di voto, ma avevano comunque ottenuto l'iscrizione. Molti analfabeti avevano conseguito il diritto di votare per inerzia, nel momento di revisione annuale delle liste. Infatti gli analfabeti iscritti nel 1848 nelle liste elettorali mantennero il diritto di elettorato attivo anche nel 1860 e così pure dopo, perché ciò si concretizzava in un vantaggio per le clientele locali⁸¹. In Sardegna, d'altronde, essi avevano ottenuto il diritto di voto prima dell'Unità e perciò lo mantennero anche in seguito⁸².

Per fornire una prima risposta al quesito che ci siamo posti sul «come si votava», si possono studiare le «schede elettorali» e il modo con il quale esse venivano gestite nel seggio e depositate nell'urna⁸³. La legislazione elettorale del 1882 stabiliva che le schede elettorali fossero fornite al Presidente dell'Ufficio elettorale definitivo e a ciascuno dei presidenti se vi erano più uffici. Le schede erano in numero superiore a quello degli elettori iscritti ed in «carta bianca»; l'uso di altre schede era vietato (art. 51). All'elettore veniva

80) *Ibid.* Si veda anche GARRIGOU, *Le vote et la vertu* cit., pp. 64-65, che scrive: «la campagne électorale se transforme en forum politique associé à la fête. La visite des candidats distraitait des occupations quotidiennes... Les jours de scrutin s'accompagnaient de nouvelles et plus ou moins voyantes libéralités. Celles-ci aidaient à l'atmosphère de liesse de ce jour d'exception...». Mi estenderò di più sulla «festa politica» nella conclusione a questo saggio.

81) ROMANELLI, *Il comando impossibile* cit., pp. 233-234.

82) C. PISCHEDDA, *Le elezioni politiche nel Regno di Sardegna 1848-1859*, Torino 1965, pp. 75-76; l'autore descrive la particolare tolleranza del Regno di Sardegna nei confronti degli analfabeti, a differenza di altre legislazioni europee contemporanee come quelle del Belgio nel 1831 e della Francia prima del 1848.

83) La descrizione di un'operazione analoga, ma riferita al 1919, si ritrova nel mio saggio, *Il PSI e le elezioni del 1919. La nuova legge elettorale. La conquista del Gruppo Parlamentare Socialista da parte dei massimalisti*, «Storia Contemporanea», (6) 1984, pp. 1093-1146.

consegnata una scheda bianca piegata, dopo l'estrazione da una delle due urne poste sul tavolo adibito agli scrutatori ed attorno al quale l'elettore poteva circolare per verificare la correttezza dell'operato degli scrutatori e del quale esistono fotografie e disegni precisi nei manuali di diritto elettorale⁸⁴. Immaginarsi realmente dove si votava richiede uno sforzo per capire, al di là delle testimonianze e del dettato del codice elettorale, come si strutturava il seggio elettorale, l'urna, il luogo che ospitava il rito dell'elezione. La legge del 1882 prevedeva che il voto fosse dichiarato aperto dal Presidente della sezione elettorale (Titolo III, *Dei Collegi*, art. 64); ciascun elettore iscritto nelle liste elettorali ed in regola con l'iscrizione annuale veniva chiamato a voce nell'ordine di iscrizione⁸⁵. Fu anche introdotta nel 1882 una legge transitoria che chiedeva ai comuni di formare una lista complementare di aventi diritto al voto quindici giorni dopo la proclamazione della legge stessa, istituendo così, oltre alle richieste da parte di chi ne aveva diritto, una lista degli elettori potenzialmente idonei al voto (Titolo VI, *Disposizioni transitorie*, art. 103; con le elezioni del 1900 emerse quanto questo sistema potesse dare luogo a confusioni sulla scelta delle liste da utilizzare)⁸⁶.

L'inizio delle votazioni (non oltre le 10 antemeridiane, art. 62), aveva luogo quando, in presenza di almeno 20 elettori, si poteva eleggere l'ufficio definitivo della sezione (art. 60). Questo momento era avvertito dai partiti e dai comitati come essenziale al fine di controllare con uomini propri l'ufficio di sezione, anche se ci si concentrava all'attacco delle sezioni dei collegi in cui si aveva la speranza di ottenere un risultato positivo. In tali collegi si chiedeva ai sostenitori di essere il più presto possibile al seggio, prima ancora dell'apertura, per essere i primi ad eleggere un maggior numero possibile di sostenitori come Presidente dell'Ufficio elettorale e scrutatori. Si può citare, ad esempio, il I collegio di Milano durante le elezioni del 1904, quando i liberali monarchici, presenti in forza in un collegio ad essi favorevole, conquistarono 15 dei 17 seggi

84) Alcuni dei quali sono stati riprodotti nel mio saggio *La legge elettorale e le elezioni politiche del 1919*, «Ricerche Storiche», (16) 1986, pp. 345-406.

85) L'iscrizione degli elettori nelle liste elettorali e la chiamata al voto erano parte di una complessità amministrativa che faceva degli elettori dei cittadini, un processo di identificazione sociologica descritto da Michel Offerlé per il caso francese: M. OFFERLÉ, *L'électeur et ses papiers. Enquête sur les cartes et les listes électorales 1848-1939*, «Genèses», (13) 1993, pp. 29-53, qui pp. 37-39.

86) Rimando, per un utilizzo di doppie liste nelle elezioni del 1900, alla n. 28.

del collegio, mentre nei restanti due furono eletti presidenti radicali moderati: «all'infuori dei radicali... pare che gli altri partiti si siano disinteressati alla lotta per la conquista dei seggi». I socialisti infatti non avevano molte possibilità in quel collegio e si dedicarono maggiormente ad altri collegi come il VI. Nel V collegio invece la votazione non ebbe luogo e si procedette d'autorità con le cariche istituzionali: «... I seggi da provvisori finirono per diventare definitivi sotto la presidenza dei consiglieri comunali o dei magistrati nominati d'autorità. Il che dimostra che vi è poco fervore o quanto meno che i partiti più forti si sono disinteressati della conquista dei seggi...»⁸⁷. Gli scrutatori e il presidente del seggio rimanevano poi in carica nel caso di un'elezione di ballottaggio⁸⁸.

Il voto veniva chiuso alle ore 4 pomeridiane o quando tutti gli elettori notificati al momento dell'appello avevano potuto votare o, infine, almeno tre ore dopo l'appello nominale (art. 67). Per esprimere il suo voto l'elettore doveva scrivere sulla scheda un numero di candidati pari a quelli da eleggere nel collegio e pari a 4 se erano 4 o 5 i deputati da eleggere nella lista del collegio. Quest'ultimo punto rappresentava l'unica differenza rispetto alla disciplina del voto uninominale in vigore dal 1848, che nelle sue modalità pratiche era per il resto identica⁸⁹. L'elettore

87) *La votazione d'oggi. La conquista dei seggi*, «Corriere della Sera», 6 novembre 1904.

88) *Notabene agli elettori*, «Corriere della Sera», 12 novembre 1904.

89) Ci sembrava utile richiamare tutta la procedura valida nel 1848 dal testo di Carlo Pischedda. «La legge introduceva nel Regno il sistema maggioritario uninominale a due turni. Venivano costituiti 204 collegi, [...] ripartiti fra le province a seconda della popolazione: 113 in Piemonte, 45 in Liguria, 22 in Savoia e 24 in Sardegna. La convocazione dei collegi era riservata al sovrano, il quale stabiliva anche il luogo in cui dovevano radunarsi gli elettori esclusivamente per le operazioni di voto [...]. Gli elettori si riunivano in una sola assemblea, nella località indicata come capoluogo del collegio, se erano inferiori a 400, se superavano quel limite, il collegio si divideva in sezioni, di almeno 200 iscritti ciascuna, situate però sempre nel capoluogo. L'ufficio provvisorio del collegio e delle sezioni era costituito dalla legge, che affidava la presidenza, a secondo dei luoghi, a un magistrato di corte d'appello o di tribunale o al sindaco, e l'incarico di scrutatori ai due elettori più anziani e ai due più giovani. L'ufficio definitivo era invece eletto dagli elettori, a semplice maggioranza: i cinque individui più votati assumevano nell'ordine le funzioni di presidente e di scrutatori, e cooptavano un segretario, che aveva voto consultivo: almeno tre di essi dovevano trovarsi sempre presenti. Nel locale dell'elezione erano ammessi soltanto gli iscritti nelle liste. Il voto era diretto e segreto; l'elettore, ricevuta la scheda su appello del presidente, vi scriveva, o vi faceva scrivere da altro elettore di sua fiducia, a un tavolo separato, il nome del candidato prescelto. Non era stabilito orario delle operazioni, salvo per il secondo appello degli elettori, che doveva iniziare alle 13. Lo scrutinio era pubblico

poteva inoltre scrivere insieme al nome del o dei candidati votati «la paternità, la professione, il titolo onorifico o gentilizio, il grado accademico e l'indicazione di uffici sostenuti» dei candidati (art. 65); tutte le altre scritte rendevano nulle le schede così compilate (art. 69). Si menzionavano, tra i casi di nullità, quelli di scritture idonee a far riconoscere chi aveva dato il voto, mentre, in caso di nomi scritti in eccedenza, non era annullata l'intera scheda, ma semplicemente si consideravano come non apposte le indicazioni di candidati in più (art. 69).

Una volta compilata la scheda ad uno dei tavoli a ciò adibiti (art. 65), l'elettore la piegava e non la inseriva nell'urna delle schede votate, ma la consegnava nelle mani del presidente del seggio che «la depone in una seconda urna di vetro trasparente, collocata sulla tavola dell'ufficio, visibile a tutti» (art. 66). Dopo la dichiarazione di chiusura della votazione, le schede contenute nell'urna trasparente venivano scrutinate ad alta voce (art. 68) e si verbalizzavano, oltre ai risultati, tutte le contestazioni motivate e le schede bianche o nulle (art. 70). Al termine di quest'operazione, le schede venivano bruciate (art. 70), circostanza, questa, che impedisce lo studio (molto interessante) del corpo elettorale e delle scritte apposte sulle schede che si è invece potuto effettuare in Francia⁹⁰.

Solo le elezioni del 1913, con la nuova legge elettorale del 1912, cambiarono le modalità pratiche del voto⁹¹. L'introduzione della busta cosiddetta «Bertolini» (con intenzioni dispregiative) fu una *rivoluzione* nel modo di votare ed il suo uso avvicinò l'Italia ad altri

e l'esito proclamato immediatamente. Nessuno era eletto deputato nella prima votazione, se non raccoglieva un numero superiore al terzo degli iscritti e alla metà dei suffragi dati ai votanti (esclusi i voti nulli). Qualora nessun candidato ottenesse i due *quorum*, si procedeva a una seconda votazione (ballottaggio) soltanto sui due candidati più votati: risultava eletto quello che otteneva la pluralità dei suffragi. In caso di parità prevaleva il più anziano di età. La legge non precisava il giorno del ballottaggio, limitandosi a vietare che lo si effettuasse nel medesimo giorno della prima votazione; lasciava perciò agli uffici la cura di indicarlo all'atto della proclamazione dei risultati del primo scrutinio» (PISCHEDDA, *Le elezioni politiche nel Regno di Sardegna 1848-1859* cit., pp. 66-67).

90) GARRIGOU, *Le vote et la vertu* cit., pp. 44-45, descrive quali messaggi erano scritti sulle schede elettorali.

91) Nel 1892 si era poi ripristinato lo scrutinio maggioritario uninominale con l'art. 45 (Titolo III, *I collegi elettorali*), ritornando ai 508 collegi di prima della legge del 1882. Le altre modalità pratiche del voto rimanevano identiche alle procedure seguite già con la legge del 1859 del Regno Sardo.

paesi europei come la Francia dove l'*enveloppe électorale* era già di uso comune nell'Ottocento. Lo Stato interveniva nei costi di funzionamento della democrazia stampando delle buste per aumentare la segretezza del voto⁹². La cerimonia di distribuzione delle varie schede nel 1913 con il nome del candidato e nel 1919 con il contrassegno dei partiti avveniva fino a davanti il seggio, anche se spesso gli elettori «han già il loro voto deciso nel pensiero, han già la loro scheda pronta in tasca ma si assoggettano senza contrasto e superfluo assalto dei sollecitatori. Prendono le schede che si offrono lusinghevoli alla loro cortesia, le sbirciano un momento, le ficcano in saccoccia ed entrano...»⁹³. Nell'ottobre 1913 nei collegi della provincia di Modena i socialisti avevano fatto di tutto per utilizzare la scheda come mezzo di pressione sull'elettorato: «... È compito essenziale dei Comitati elettorali di provvedere ciascun elettore della scheda dei nostri candidati», si scriveva nel giornale locale⁹⁴. La riforma elettorale aveva permesso che la distribuzione delle schede venisse fatta dai comitati elettorali dei partiti fino alla sera del sabato precedente le elezioni. Si voleva così avere la certezza che ogni socialista ricevesse la scheda con cui recarsi l'indomani alle urne e seguisse attentamente le indicazioni fornite: «anche nell'interno della sala é permesso distribuire le schede ma il permesso si limita solo al rappresentante del candidato facente parte del seggio... Dunque resta inteso che l'elettore può avere la scheda in uno dei seguenti modi: 1. portandosela da casa, 2. ritirandola alla porta dai socialisti incaricati all'uopo e che sarà bene munire di appositi distintivi, 3. facendosi dare dal socialista che rappresenta al seggio il candidato, 4. trovandola – se potrà trovarne – sul tavolino nella cabina di voto»⁹⁵. In realtà le schede distribuite all'ultimo momento non avevano probabilmente un impatto decisivo sul voto già deciso nei giorni precedenti e sulle schede già recapitate dagli uomini dei partiti a domicilio – il vecchio *canvassing* – o di-

92) BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia* cit., pp. 157-158 e PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi* cit., p. 175.

93) *Giornata elettorale calma e ordinata in tutta Italia* cit.

94) *Consigli agli elettori*, «Il Domani», XIII, n. 37, supplemento di Carpi, 25 settembre 1913. Di questo sistema, che favoriva le pressioni sull'elettorato, ho scritto in *Il PSI nelle elezioni del 1919* cit., pp. 58-65.

95) *Consigli agli elettori* cit. Un commento alla legge, che mette in evidenza le possibilità lasciate ai propagandisti di manifestarsi, è dato da P.E. CARBONERA, *La riforma elettorale e la nuova legge elettorale politica italiana, 30 giugno 1912*, Torino 1913.

tribuite per strada. «La distribuzione [della scheda] avviene come il caso comanda e i distributori non si abbandonano in studi di fisionomia e in scelte di preferenze a meno che i connotati e i contrassegni dell'elettore che passa sotto la loro forca caudina non sian tali da denunciarne a prima vista il colore politico e, in questi casi, la psicologia della scheda utile è un problema subito risolto»⁹⁶. Queste considerazioni sul 1919, nell'epoca dei partiti di massa, si possono applicare anche all'epoca precedente la «Busta Bertolini» del 1912. Le donne, per esempio, erano state usate dai partiti popolari, e dal PSI in particolare sin dalla sua fondazione, per effettuare questo lavoro di distribuzione, a tal punto che già nel 1900 esse non facevano più scalpore: «fuori delle sezioni ci sono distributori di schede più numerosi del solito, dato il gran numero dei candidati a [Milano]. Vi è anche qualche donna dei rivoluzionari adibita a questa distribuzione ma la cosa ha perduto ormai il pregio della novità... e scarseggiavano fra i distributori stessi, le donne». I distributori di schede portavano anche spesso il «bracciale dal quale si distingue il partito pel quale fanno servizio... e colmano le mani degli elettori di schede e di foglietti... I socialisti riformisti si distinguevano dalla solita fascia rossa e nera allacciata al braccio... mentre quelli liberali portano sul braccio una striscia colla scritta 'Ordine e libertà'»⁹⁷.

Esistevano anche numerose turbative del procedimento del voto che venivano sanzionate penalmente (Titolo V, *Disposizioni generali e penali*, artt. 86-98). Le più comuni e numerose riguardavano le pressioni sugli elettori – la *corruzione* del voto – e l'entrata nella sala della sezione senza averne il diritto, sempre con lo stesso scopo. Mancando poi la *scheda di Stato* (che veniva invece usata nella stessa epoca in Belgio), si poteva facilmente eludere il controllo degli scrutatori o accordarsi con questi e consegnare una scheda già compilata prima di entrare nell'ufficio elettorale. Per quanto concerne gli analfabeti tra 21 e 30 anni, questo tipo di pratiche era diffuso anche prima del 1919, nonostante essi non avessero il diritto di voto, ma votassero comunque in molti casi grazie all'assenza di controllo sugli iscritti alle liste elettorali⁹⁸. Sulle sche-

96) Cfr. *Giornata elettorale calma e ordinata in tutta Italia* cit.

97) *La votazione d'oggi. La conquista dei seggi* cit.

98) Ne parla anche Romanelli, scrivendo che «l'obbligo di esprimere il voto sulla scheda consegnata dall'ufficio era largamente eluso...», in *Il comando impossibile* cit., p. 264. Romanelli si dilunga anche sul modo di ingannare gli analfabeti: *ibid.*, p. 256.

de si scriveva comunque di tutto, secondo Musella, proprio per tentare di fare riconoscere il proprio voto a chi l'aveva chiesto in cambio di favori: la legge permetteva infatti di indicare per iscritto le qualità ed i titoli dei candidati rendendo facile quel riconoscimento quando si leggevano le schede scrutinate prima di bruciarle davanti a tutto il corpo elettorale⁹⁹. La legge permetteva inoltre, imponendo di apporre il timbro e la firma dello scrutatore su ogni scheda votata, di lasciare a discrezione di ognuno di non convalidare alcuni voti contrari a quelli che si sarebbero dovuti favorire e anche di dichiarare nulli alcuni voti¹⁰⁰. Le tipologie di corruzione sono comunque estesissime e si adattavano alle legislazioni introdotte per renderle più difficili, come descrive con molti particolari Ostrogorski a proposito dei casi americani ed inglesi dell'Ottocento¹⁰¹.

Decisive per comprendere come si votava erano anche le misure prese per rendere il voto segreto. Alain Garrigou, analizzando la campagna elettorale di Poincaré nel 1914, descrive i particolari della legge elettorale e dei cambiamenti anche drastici che queste nuove regole significavano: infatti, l'introduzione di un *isoloir*, oggetto di scherno da parte dei francesi nei confronti dei belgi¹⁰², e cioè di un paravento dietro al quale l'elettore avrebbe potuto emettere il suo voto diventato così segreto e protetto, rivoluzionava il modo di votare finora utilizzato in Francia, introducendo misure simili a quelle già adottate nel Regno Unito con il *Ballot Act* del 1872 e nel Belgio dal 1877¹⁰³. In Italia un liberale come Cavour aveva voluto il voto segreto già nel 1848, perché vedeva con preoccupazione

99) MUSELLA, *Individui, amici, clienti* cit., p. 140.

100) Legge del 7 aprile 1898, n. 117 che modificava l'art. 74 della legge elettorale politica del 1895 sulle dichiarazioni di nullità di alcune schede (Titolo III, *Dei collegi elettorali*, art. 74) alla cui lettera: «nel determinare il numero dei votanti saranno computate tutte le schede ad eccezione di quelle da considerarsi nulle perchè mancanti del bollo e della firma dello scrutatore». *Legislazione elettorale politica. Testo unico della legge elettorale 28 marzo 1895* cit., p. 79.

101) OSTROGORSKI, *La democrazia e i partiti politici* cit., pp. 284-288 e 487-491.

102) Si paragonava infatti questo posto ad un gabinetto pubblico, come ricorda GARRIGOU, *Le vote et la vertu* cit., p. 184.

103) È una delle caratteristiche salienti delle legislazioni elettorali belghe, come ricorda J. STENGERS, *Histoire de la législation électorale en Belgique*, in *Stratégies politiques et réformes électorales: aux origines des modes de scrutin en Europe aux XIXe et XXe siècles* cit., pp. 106-107. Stengers scrive che se il Belgio introdusse per primo delle misure per la segretezza del voto fu proprio per l'alto tasso di corruzione ambientale: «le bien est né en Belgique de l'excès du mal». Come in Italia fino al 1877, in Belgio si deponeva nell'urna un pezzo di carta con il nome del candidato e tutte le pressio-

pazione la possibilità di votare all'inglese con voto palese e di riprodurre così le gerarchie sociali. La legge del marzo 1848 del Regno di Sardegna prevedeva il segreto del voto, che si poteva dare ad un tavolo adibito a questo compito nell'ufficio di votazione con tutte le complicazioni che potevano derivare dalla presenza di altri elettori o di elettori analfabeti¹⁰⁴. In Inghilterra gli aristocratici ed i possidenti volevano vedere come votavano i loro dipendenti: il voto individuale e segreto era un rimedio e un modo per emanciparsi da queste pressioni¹⁰⁵. Oltre ai paraventi, gli altri due elementi del voto segreto erano la *scheda di Stato*, su cui ci siamo già soffermati, che venne introdotta in Italia soltanto nel 1924, e la *busta di Stato* adottata nel 1913. Il segreto del voto nella cabina divenne dunque un momento importante del cammino verso l'acquisizione della cittadinanza democratica da parte di un corpo elettorale censitario e capacitario molto ristretto e di grande masse di analfabeti che non otterranno che molto tardi l'accesso al voto anche se, si sa, il problema del voto degli analfabeti non nasce con la riforma del 1882, del 1912 o del 1918, ma è presente in misura maggiore o minore dal momento stesso della nascita dello Stato unitario come testamento della legge elettorale sarda. Come già detto sopra, prima della riforma restrittiva di controllo delle liste elettorali fatta da Crispi, infatti, molti analfabeti avevano comunque la possibilità di votare: una pratica questa, che si svolgeva a vantaggio degli *establishments* locali¹⁰⁶.

ni erano possibili. Con la legge voluta dal cattolico Jules Malou furono introdotte tre innovazioni importantissime: la scheda era stampata con i nomi del candidato e data in mano all'elettore nel seggio; l'elettore doveva decidere del suo voto con un marchio personale, la croce prima, e lo spazio da inserire dopo ed infine questa operazione sarebbe stata fatta dietro un paravento, l'*isoloir* tanto bersagliato dai francesi.

104) PISCHEDDA, *Le elezioni politiche nel Regno di Sardegna 1848-1859* cit., pp. 63-69.

105) Sulle elezioni inglesi si veda lo studio molto attento alle campagne elettorali di F. O'GORMAN, *Voters, patrons and parties: the unreformed electoral system of Hanoverian England 1739-1832*, Oxford 1985.

106) Con il termine «locale» si intende non solo la strutturazione dei ceti e dei gruppi sociali e delle loro oligarchie, ma anche la presenza di un'oligarchia politico-istituzionale quasi inamovibile a livello comunale prima della riforma elettorale del 1889 che organizzò le elezioni amministrative generalizzate (Carlotta Sorba dà conto di questa staticità dei consigli comunali post-unitari nel suo studio su Parma: SORBA, *L'eredità delle mura* cit., pp. 21-25). Sull'importanza della legge elettorale amministrativa del 1889, riferirsi a P.L. BALLINI, *Riforma dell'elettorato e lotta amministrativa nella crisi di fine secolo*, in *Verso l'Italia dei partiti*, a cura di M. DEGL'INNOCENTI, Milano 1993, pp. 62-115.

4. La corruzione e le pratiche illecite

La corruzione fu di particolare importanza nelle società liberal-borghesi dell'Ottocento, soltanto embrioni di società democratiche dove tutti i tipi di frodi erano non solo all'ordine del giorno, ma anche spesso le norme di comportamento laddove le clientele e il *patronage* dell'Antico Regime dominavano la scena politica locale, perché strutturavano le gerarchie sociali. Per i clienti dei grandi elettori e dei candidati era infatti necessario sapere se gli elettori votavano effettivamente come dovevano. Si mettevano così in atto, in funzione delle possibilità di interpretazione lasciate dal codice elettorale, pratiche che permettevano di riconoscere il voto espresso, per poi premiare o sanzionare l'elettore, o pressioni sugli scrutatori perché effettuassero in modo strumentale il loro dovere istituzionale¹⁰⁷.

Gli inglesi hanno una lunga tradizione di corruzione con la compravendita del voto durante le elezioni ottocentesche che il *Corrupt Practices Prevention Act* sui «borghi putridi» del 1854 non riuscì a frenare. Con l'allargamento del suffragio conseguito nel 1867 non si era soppresso nulla delle pratiche precedenti: si pagava soltanto meno per comprare i voti. Solo con l'introduzione di normative sul segreto del voto nel 1872 (*Ballot Act*) i prezzi della compra dei voti si abbassarono ancora perché il compratore non era più sicuro di come avrebbe agito l'elettore «venduto». Ostrogorski afferma che non meno di 3 milioni di sterline furono spese nelle elezioni del 1868, 1874 e 1880 per comprare i voti¹⁰⁸. Con il *Corrupt Practices Act* del 1883, che limitava la spesa in campagna elettorale, la corruzione non si fece più comprando i singoli elettori, ma interi gruppi sociali e collegi attraverso le associazioni di beneficenza, sportive o religiose. Per di più i casi di corruzione non venivano alla luce per l'alto costo delle pratiche in tribunale¹⁰⁹.

In Italia tuttavia, non si tentava di corrompere gli elettori sol-

107) Sulle frodi elettorali in Italia riferirsi a L. MARTONE, *Le elezioni e i brogli. Sui ricorsi del Consiglio di Stato in età liberale*, «Meridiana», (1) 1988, pp. 73-90; F. ANDREUCCI, *La norma e la prassi. Le elezioni irregolari nell'Italia liberale, 1861-1880*, «Passato e Presente», (34) 1995, pp. 39-78; M.S. PIRETTI, *La prévention des manipulations électorales en Italie*, in R. ROMANELLI (a cura di), *How did them become voters. The history of electoral systems in Europe, XIX-XXth centuries*, di prossima pubblicazione nel 1998.

108) OSTROGORSKI, *La democrazia e i partiti politici* cit., p. 284.

109) *Ibid.*, p. 287. Si parla di 100.000 franchi francesi per causa.

tanto in campagna elettorale. Si poteva intervenire anche dopo, sul voto già espresso, modificandolo, facendolo sparire o aggiungendo altri voti oltre a quelli legittimi. Si poteva ritardare l'invio del certificato elettorale per impedire che si votasse. Si poteva intimidire anche violentemente il corpo elettorale: gli atti di teppismo, squadristi potevano pesare sullo svolgimento della campagna e del voto¹¹⁰. Gli scrutatori potevano convalidare o invalidare a loro piacimento determinate schede e per questo – come si è visto più sopra – partiti e comitati elettorali tentavano con ogni mezzo di far eleggere propri sostenitori nell'Ufficio elettorale di sezione. Nel 1895, nel bolognese, al comitato elettorale del partito moderato e governativo era stato elargito denaro «per corrompere non pochi elettori ai quali hanno pagato il voto dalle 10 alle 50 lire, e si assicuravano del voto col dare la scheda in mano all'elettore che veniva accompagnato nella sala delle elezioni, restando presenti finché la scheda non era consegnata al presidente»¹¹¹.

Inoltre, la presenza ingombrante del governo, che aumentava la corruzione diffusa nel collegio, ha sempre pesato sulla campagna elettorale fino al 1919 quando Nitti, a differenza dei suoi predecessori, decise di rendere limpida e trasparente l'azione dei prefetti al servizio della democrazia liberale. Nel 1913, anche Giolitti

110) Nel 1904 il Ministero dell'Interno aveva addirittura chiamato un'intera classe di giovani sotto le armi per presiedere ai seggi e mantenere l'ordine pubblico. Il «Corriere della Sera» faceva una lista delle intimidazioni e delle sopraffazioni violente occorse durante le elezioni e di tutti i casi che avrebbe dovuto affrontare la «Giunta delle Elezioni». Il quotidiano milanese faceva presente gli articoli della legge elettorale che puniva chi disturbava l'elezione fuori e dentro il seggio: «la legge ha voluto affidare a magistrati la presidenza dei seggi ed in secondo luogo dare a ciascun elettore la facoltà di promuovere l'azione penale, costituendosi parte civile per i reati... elettorali». Malgrado ciò, lamentava il giornale, i delitti si moltiplicavano: «la legge non è punto osservata e fatta osservare». I magistrati hanno dato cattiva prova del loro lavoro: «È gente che non ha pratica e spessissimo nemmeno scienza delle cose elettorali. Abituati a fuggire i rumori, nei rumori e nei tumulti si sconcerta e impaurisce. I reati adunque si perpetuano sotto gli occhi dei magistrati e da essi non muove alcuna iniziativa per la repressione. Similmente innanzi ai tribunali le più trascurate cause sono quelle per infrazioni alla legge elettorale. E quanto ai cittadini hanno essi mai pensato di avvalersi della facoltà di promuovere azioni penali e di costituirsi parte civile? Invece sono particolarmente manchevoli i partiti costituzionali poiché mentre i partiti opposti sono organizzati ed agguerriti per il disordine e la tirannia, i costituzionali non hanno mai provveduto alla difesa dei loro diritti» (*Contro le violenze*, «Corriere della Sera», 16 novembre 1904).

111) ZANI, *L'identità locale come risorsa politica* cit., p. 174. Zani menziona anche il sequestro in osteria per tutto il tempo della votazione degli elettori contrari al voto moderato come modalità di pressione e di corruzione del voto.

si era raccomandato presso i prefetti affinché agissero con imparzialità, ma la realtà del voto e delle pesanti pressioni avevano dimostrato il permanere della corruzione proveniente sia dal basso che dall'alto¹¹².

All'inizio di ottobre 1913, infatti, subito dopo l'apparizione del decreto di scioglimento delle Camere sulla Gazzetta Ufficiale, il 30 settembre, tre settimane prima del voto, Giolitti decise di prendere delle misure per impedire i brogli durante la campagna elettorale e le elezioni. Si accordò subito con le autorità di Pubblica Sicurezza per impedire gli atti fraudolenti o di intimidazione e violenza e si interessò particolarmente del servizio di consegna dei certificati elettorali¹¹³. La mancata consegna dei certificati era sempre stato un metodo per impedire ai singoli o alle comunità di votare quando da essi ci si aspettava un voto scomodo per il governo¹¹⁴.

Il giorno dopo, 1° ottobre 1913, Giolitti precisava ancora il tenore delle sue misure in favore dell'imparzialità delle autorità sta-

112) È anche l'impressione di PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi* cit., pp. 192-194.

113) *Una circolare di Giolitti ai Prefetti per per la libertà del movimento elettorale*, «Corriere della Sera», 1° ottobre 1913.

114) A Milano nel 1904, quattro giorni prima del voto, «gli impiegati municipali lavoravano per preparare i certificati elettorali di Milano la cui distribuzione era in ritardo tanto che molti ignorano ancora a quale collegio appartengono» (*Norme per gli elettori*, «Corriere della Sera», 2 novembre 1904). Il giorno seguente il quotidiano milanese si faceva portatore dei «lamenti di elettori da non poche parti i quali non si sanno spiegare come mai non siano ancora stati provveduti della scheda della votazione politica di domenica, 3 giorni dopo! Giriamo il reclamo al Municipio...». Il giornale milanese ripeteva tuttavia la regola che permetteva a tutti di andare a ritirare il certificato personalmente all'ufficio elettorale del Municipio (*Corriere milanese. Ritardo deplorabile*, «Corriere della Sera», 3 novembre 1904). A Catania invece si accusava proprio il deputato uscente di fare pressione sul Comune per non distribuire alcuni certificati elettorali e per impedire l'accesso agli uffici elettorali dove essi venivano consegnati direttamente agli elettori monarchici spalleggiati dal «Corriere della Sera»: «L'on. De Felice usa a Catania i mezzi elettorali peggiori della sopraffazione e del dispotismo. Si nega la consegna del certificato di elettore a coloro che si suppone possano essere fautori dell'on. Di San Giuliano. Oggi una importantissima dimostrazione ha percorso le vie al grido di Viva San Giuliano! Vogliamo i certificati! Abbasso il Municipio!». De Felice è padrone del municipio e per ordine suo e per l'acquiescenza delle autorità prefettizie i certificati agli elettori favorevoli a San Giuliano si negano per impedire che si rechino a votare» (*Movimento elettorale in Italia. Sicilia. I sistemi dell'on. De Felice*, «Corriere della Sera», 3 novembre 1904). «La folla invade la prefettura e irruppe per le scale e nelle sale reclamando il rilascio dei certificati. La folla invade anche il gabinetto del prefetto e vi trovò il prefetto Bedendo a colloquio con De Felice. Si deve ai maggiori del partito monarchico... se furono evitati gravi fatti...» (*La reazione contro gli eccessi di De Felice*, «Corriere della Sera», 4 novembre 1904).

tali durante la campagna elettorale e il voto del 26 ottobre: dal 2 al 26 ottobre nessuno scioglimento di consigli comunali sarebbe stato deciso; i prefetti avrebbero avvisato i sindaci di non intralciare il rilascio dei certificati elettorali «in modo che entro i termini di legge, ogni elettore sia fornito del suo certificato...»; in caso di ostruzionismo da parte dei sindaci, i prefetti avrebbero nominato dei commissari prefettizi. Inoltre l'autorità di Pubblica Sicurezza avrebbe dovuto vigilare sulla libera propaganda politica: «lasciar tenere i comizi con la massima libertà, senza tener conto dei partiti cui appartengono gli organizzatori e le masse riunite a comizio...». Infine, lo Stato non avrebbe elargito nessuna onorificenza prima della fine delle operazioni elettorali¹¹⁵.

5. *Gli uomini dello Stato nel momento elettorale*

I soggetti della campagna elettorale sono molti, ma anche delimitati nella loro tipologia. Esiste prima di tutto il corpo elettorale che varia a seconda delle legislazioni che lo possono ampliare e che rimane maschile fino alla seconda metà del XX secolo in molti paesi. Ci sono i candidati, ma anche le macchine dei comitati e dei partiti e ci sono infine tutte le categorie di funzionari dello Stato che contribuiscono a celebrare il rito elettivo, dai più alti funzionari e dal Governo stesso ai membri eletti o meno dei seggi elettorali e delle sezioni, passando dalle forze dell'ordine, dai prefetti e da tanti gradi diversi di funzionari comunali, provinciali e ministeriali.

Il rapporto tra lo Stato e la sua amministrazione, da una parte e la campagna elettorale e il voto, dall'altra, è dunque un dato concreto e non separabile dalla lotta elettorale in quanto tale¹¹⁶. In Italia, in Francia ed in altri paesi le figure rappresentative dello Stato, come i prefetti, erano percepite come un'appendice del potere politico del Governo. Gli studi sul ruolo dei prefetti in età liberale e sul modo con il quale facevano le elezioni abbondano, anche se non si parla più oggi soltanto in modo peggiorativo del loro lavoro come *longa manus* del Governo, ma del

115) *La campagna elettorale. I provvedimenti del Governo per la regolarità delle operazioni elettorali*, «Corriere della Sera», 3 ottobre 1913.

116) Era proprio questo l'intento metodologico di Michel Offerlé nel suo *L'électeur et ses papiers. Enquête sur les cartes et les listes électorales* cit.

loro ruolo di importanti mediatori tra bisogni, richieste e necessità locali e programmi governativi, un ruolo di veri artefici dell'arena politica nell'Italia liberale e di architetti dello Stato risorgimentale¹¹⁷. In assenza dei partiti, il prefetto, nell'età della Destra al potere, suppliva alla macchina politica nell'organizzazione del consenso. La macchina amministrativa organizzava così la propaganda a favore del Governo in campagna elettorale e mobilitava gli agenti elettorali ed i grandi elettori. Il ruolo delle istituzioni dello Stato e la loro presenza o assenza, come appariva già dallo studio di Franchetti e di Sonnino sulla realtà siciliana nel 1876, era determinante nell'impostazione della campagna elettorale dal centro o dalla periferia¹¹⁸.

Esistono poi le figure istituzionali locali decisive per l'organizzazione del momento politico-elettorale e delle campagne elettorali, come i sindaci ed i membri del consiglio comunale, les *maires* in Francia, i *bourgmestres* in Belgio, ecc. Queste figure, di nomina regia fino alla legge sulle elezioni amministrative del 1889 sin dai primi anni dell'età liberale, erano poi coadiuvate da funzionari pubblici come i segretari comunali¹¹⁹ e da una rete di amicizie e di conoscenze che si dimostravano fondamentali per l'organizzazione vittoriosa di una campagna elettorale politica¹²⁰. I primi interlocutori locali erano sempre i sindaci e l'amministrazione comunale¹²¹: i sindaci sapevano chi era in grado di mobilitare l'elettorato nel comune e di far dipendere da sè i voti. Potevano anche «dimenticare» di aggiornare le liste elettorali in tempo per le consultazioni o anticipare proprio il loro aggiornamento a seconda dell'interesse

117) Cito il lavoro di N. RANDERAAD, *Authority in search of liberty: the prefects in Liberal Italy*, Amsterdam 1993, e principalmente il capitolo su *Parliamentary elections between manipulation and the construction of a representative system*, pp. 160-192, dove l'autore sviluppa la tesi secondo cui i prefetti parteciparono alla costruzione dello spazio politico nell'Italia liberale, incitando alla partecipazione elettorale prima di tutto e diventando poi i mediatori tra le esigenze del Governo ed i bisogni dell'elettorato locale.

118) L. FRANCHETTI, *Condizioni politiche ed amministrative della Sicilia*, Roma 1992.

119) R. ROMANELLI, *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico. I segretari comunali in Italia, 1860-1915*, Bologna 1989.

120) Si vedano in proposito i lavori di A. ALAIMO, *L'organizzazione della città. Amministrazione e politica urbana a Bologna*, Bologna 1990; F. RUGGE, *La città che sale: il problema del governo municipale di inizio secolo*, in *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale* cit., pp. 54-74.

121) Come ricorda MANA, *La professione di deputato* cit., pp. 45-46, relativamente a Giolitti e alla candidatura nascente di Tancredi Galimberti nel I collegio di Cuneo.

politico nell'uno o nell'altro senso¹²². La stessa campagna elettorale era ovviamente orchestrata a livello locale anche dai sindaci che potevano offrire spazi pubblici ai comitati e ai partiti di alcuni contendenti.

6. *Quattro elementi costitutivi delle campagne elettorali*

La campagna elettorale è un tema che esula, a mio parere, da strette «gabbie» cronologiche, ma anche spaziali o geografiche. Si possono studiare esempi di campagne elettorali dell'Europa borghese e liberale, campagne elettorali nell'America latina¹²³ ed in generale nei paesi non europei, ma anche di elezioni durante l'epoca totalitaria degli anni '30, per non parlare di tutte le campagne elettorali non limitate all'esercizio del voto politico o amministrativo in ambito sindacale o in varie istituzioni private o pubbliche che possono presentare affinità nelle loro tematiche. Infatti, la campagna elettorale è composta da alcuni elementi costitutivi e si articola poi in varie fasi cronologiche che la qualificano al di là dei luoghi dove si svolge fisicamente e spesso anche dei periodi storici considerati. La campagna viene infine influenzata da alcuni fattori. Si può infatti affermare che i riti delle campagne elettorali si somigliano quando si riscontrano le stesse fasi dello sviluppo del sistema politico-partitico, ma che, anche a prescindere da queste fasi e della modernizzazione dei riti politici, la campagna elettorale dà luogo ad una continua ripetizione di momenti quasi «istituzionalizzati» all'interno del processo politico-elettorale.

Ci si può dunque interrogare sulla campagna elettorale delimitandone meglio gli elementi costitutivi e le varie fasi cronologiche secondo due tipologie politiche che tenteremo di definire meglio in seguito. Le modalità pratiche della campagna elettorale si possono così facilmente comparare, ottenendo delle tipologie forse più vicine alle scienze sociali e politiche e dunque met-

122) Sulla costruzione delle liste elettorali anche con il SU, con le radiazioni, le doppie iscrizioni, ecc., si veda OFFERLÉ, *L'électeur et ses papiers* cit., pp. 29-53.

123) Come è stato fatto da Antonio Annino e Raffaele Romanelli, curatori di un numero speciale di «Quaderni Storici» che mescolava studi su realtà extra-europee e studi sull'Italia. Si veda la *Premessa* dei due autori al numero speciale su *Notabili, elezioni, elettori*, «Quaderni Storici», (69) 1988, pp. 675-684 ed inoltre, per A. Annino, *Historia de las elecciones en Iberoamerica, Siglo XIX*, Montevideo 1995.

tendo in evidenza alcuni punti nodali comuni a *tutte* le campagne elettorali¹²⁴.

La campagna elettorale dei liberali monarchici a Milano nel 1904 vedeva impegnata l'organizzazione del partito, il comitato elettorale, in alcune attività in successione l'una dopo l'altra. Per primo, ci si occupava di far nascere la candidatura più valida possibile. I comitati elettorali si organizzavano poi attorno ad un quartiere generale fisso. Si cimentavano nell'organizzazione della propaganda per il candidato rivolgendosi ai «sensi e alla mente» degli elettori, come avrebbe detto Ostrogorski: si redigevano discorsi e si indicevano *meetings*, i manifesti e la propaganda a stampa erano distribuiti ed incollati. Il comitato provvedeva ad istruire gli elettori su come votare e dunque su tutte le pratiche necessarie per ottenere il certificato elettorale e la scheda. I seguaci presidiavano il seggio elettorale alla sua apertura per piazzare come scrutatori il massimo numero di sostenitori del candidato. I comitati mobilitavano inoltre le «truppe» durante l'eventuale settimana del ballottaggio, informando ancora i cittadini sulle procedure di legge e moltiplicando la propaganda elettorale e soprattutto i manifesti¹²⁵. Infine, il comitato elettorale si occupava delle eventuali contestazioni del dopo-voto e del ballottaggio. Queste attività, che costituivano la ordinaria prassi elettorale nell'Italia liberale, sono le stesse che politologi e storici descrivono in spazi geografici e contesti storici diversi, come si evince dagli scritti di Ostrogorski in materia di campagne elettorali in America ed in Inghilterra.

Come si è già visto, secondo Raymond Huard, in Francia la campagna elettorale cominciava con l'emergere delle candidature nei collegi¹²⁶ e solo in seguito con la mobilitazione dei comitati elettorali a sostegno dei candidati che si integreranno nelle strutture partitiche attorno al nuovo secolo¹²⁷. Si potrebbe tuttavia aggiungere che la definizione delle liste elettorali era parte integrante del-

124) È significativo a questo proposito poter citare il lavoro di P. GUENIFFEY, *Le nombre et la raison. La Révolution Française et les élections*, Paris 1993, per rendere conto della successione di un certo numero di pratiche e di operazioni elettorali identificate dall'autore per la rivoluzione francese, ma valide anche per i due secoli successivi nei processi di voto delle democrazie parlamentari (tabella dello svolgimento delle operazioni elettorali presentata alla p. 274). La continuità delle pratiche elettorali è data anche dal lavoro sull'Inghilterra di O'GORMAN, *Voters, patrons and parties* cit..

125) Rimando al paragrafo consacrato alle fonti dello studio delle campagne elettorali dove tratto più in profondità il tema dei manifesti elettorali.

126) HUARD, *Le suffrage universel en France* cit., p. 262.

la campagna elettorale con il suffragio ristretto¹²⁸ ed anche se l'aggiornamento delle liste poteva avvenire prima o dopo la proclamazione dei candidati, dal momento che questo era un elemento amministrativo e non politico del processo elettorale che coinvolgeva lo stesso elettorato. Dopo la legge del 1882 le associazioni politiche, i comitati elettorali ed i partiti tenderanno a mobilitare i potenziali elettori per richiedere la loro iscrizione nelle liste, mentre le autorità di prefettura tenderanno invece di fare il giuoco del Governo¹²⁹. La campagna vera e propria inizia dunque quando i comitati di sostegno alle candidature cominciano a funzionare magari anche per permettere, con l'alfabetizzazione crescente, a più elettori nuovi di iscriversi nelle liste.

La durata legale della campagna elettorale è spesso un fatto sfuggente, mentre quella della votazione stessa è sempre stata oggetto di attenzione da parte del legislatore. La durata di una campagna era di grande importanza pratica ed organizzativa per i partiti ed i comitati e per le loro attività, ma il giorno della votazione rimaneva il momento decisivo della campagna.

La legislazione italiana, come molte altre legislazioni europee dell'Ottocento¹³⁰, non si pronuncia sull'arco di tempo minimo legale di una campagna elettorale¹³¹, anche se lo Statuto del Regno di Sardegna del 1848, con il suo articolo 9, definì quanto tempo mas-

127) *Ibid.*, pp. 267-268.

128) Studiando il caso di Budrio in provincia di Bologna, F. Simoni (SIMONI, *Politica e amministrazione a Budrio agli inizi del '900* cit.) mostra che nel 1905, per le elezioni amministrative, il ritardo nella iscrizione di 60 candidati nelle liste ed invece l'iscrizione di 300 clerico-moderati rovesciò gli equilibri politici locali.

129) Si veda il caso della Società Liberale di un comune assai politicizzato come Budrio nel primo periodo risorgimentale, nel collegio che sarà poi di Andrea Costa e di Leonida Bissolati: cfr. SIMONI, *Politica e amministrazione a Budrio agli inizi del '900* cit., pp. 31-33. Con la legge del 1882 invece le associazioni politiche fecero proselitismo per l'alfabetizzazione dell'elettorato e la loro successiva iscrizione nelle liste (*ibid.*, pp. 46-48).

130) Era anche il caso del Portogallo, come spiega, trattando di campagne elettorali sotto la Monarchia, P. TAVARES DE ALMEIDA, *Eleições e caciquismo no Portugal oitocentista, 1868-1890*, Lisbona 1991, pp. 70-71.

131) A tutt'oggi nelle maggiori democrazie la campagna è inferiore ad un mese: «less than a month elapses between the ending of one legislature and the election of another» scrive David Butler (BUTLER, *Election campaigns* cit., p. 402). Offerlé, parlando dei termini amministrativi necessari per mandare al voto il nuovo corpo elettorale del 1848 in Francia, lascia pensare che la campagna ebbe una durata di meno di due settimane (OFFERLÉ, *L'électeur et ses papiers* cit., pp. 29-53).

simo dovesse passare dallo scioglimento della Camera dei deputati ad opera del Re e «la convocazione di un'altra Camera»¹³². Quest'articolo dello Statuto era poco chiaro nell'indicare con precisione se entro quattro mesi si dovesse inaugurare la prima seduta della nuova Camera o solo pubblicare nella Gazzetta Ufficiale il decreto di convocazione del comizio elettorale¹³³. Due parlamentari come Annibale Alberti e Camillo Montalcini, commentando la nuova legge elettorale politica del 1912, rendevano ancora conto dell'ambiguità dello Statuto in merito, ma anche di tutte le legislazioni elettorali politiche dal 1848 in poi¹³⁴. Solo il tempo previsto tra la pubblicazione del decreto legge sulle elezioni ed il primo turno elettorale era stato fissato a 20 giorni massimo¹³⁵, un periodo durante il quale i deputati uscenti ricevevano sempre le tessere ferroviarie che davano la possibilità di viaggiare gratuitamente e, dunque, di muoversi per preparare con minore spesa la futura campa-

132) L'art. 9 dello Statuto del Regno di Sardegna stabiliva che «Il Re... può... sciogliere la Camera de' Deputati ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nei termini di quattro mesi» (citato da *Legislazione elettorale politica cioè testo unico della legge elettorale 28 marzo 1895, n. 83 colla tabella delle circoscrizioni elettorali e coll'aggiunta di tutte le altre disposizioni legislative e regolamenti attinenti alla materia*, Napoli 1909, p. 79, opuscolo dall'Archivio di Pier Luigi Ballini).

133) Nell'Italia liberale questo periodo era di un *minimum* di 20 giorni dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del decreto convocando le elezioni e la data della prima votazione (art. 55, Titolo III, l. del 30 giugno 1912). Mentre la legge (art. 76, Titolo III delle ll. del 24 settembre 1882 e del 28 marzo 1895) affermava che il secondo turno eventuale di ballottaggio si dovesse tenere minimo dopo 4 giorni dalla votazione e massimo dopo 8, l'art. 92 della l. del 30 giugno 1912 stabiliva che il ballottaggio si dovesse effettuare «la domenica successiva a quella della prima votazione» (A. ALBERTI e C. MONTALCINI, *La nuova legge elettorale politica nella sua pratica applicazione*, Bergamo 1912, p. 218).

134) «Non è mai stato autenticamente chiarito, scrive Montalcini, il dubbio se nei quattro mesi debba essere pubblicato il decreto di riconvocazione o debba essere radunata la nuova Camera»: *ibid.* Per le elezioni parziali lo Statuto era più chiaro (art. 44), mentre la legge elettorale politica - Montalcini si riferiva a quella del 1912 - con l'art. 55 precisa che «si deve procedere all'elezione nel termine dei 45 giorni dalla data del messaggio con cui il Presidente della Camera dei Deputati partecipa al Ministero dell'Interno che la vacanza è avvenuta».

135) Si dovrebbe forse partire dal punto di vista dei cittadini elettori, per i quali si poteva certamente considerare come data di inizio ufficiale della campagna elettorale la pubblicazione ad opera del comune della lista dei candidati concorrenti, ma anche il ricevimento del certificato elettorale, sempre ad opera del comune, entro il decimo giorno dopo la pubblicazione nella «Gazzetta Ufficiale» della convocazione del comizio (art. 51, Titolo II), il che lasciava, sempre per legge, ancora massimo dieci giorni prima di recarsi al seggio e di votare (*ibid.*, p. 204).

gna elettorale¹³⁶. In queste circostanze era molto difficile contabilizzare, per legge, la durata ufficiale della campagna elettorale politica, se si pensa che le candidature nel 1904 erano state decise qualche giorno prima del voto stesso¹³⁷ e che la stampa parlava di «una lotta durata 25 giorni» prima della settimana di ballottaggio, una durata assai lunga per l'epoca¹³⁸. In seguito alla votazione di una nuova legge elettorale a fine giugno 1912, i parlamentari si potevano aspettare la convocazione dei comizi elettorali e potevano così mobilitare le energie politiche per la campagna, ciò che avvenne un anno dopo, quando, sciolte le Camere, si tennero le elezioni esattamente quattro mesi dopo, come previsto dallo Statuto Albertino. Sempre nel 1919, l'introduzione di una legge proporzionale per le elezioni politiche aveva già fatto salire la febbre elettorale prima dell'estate e della votazione stessa della legge, mentre si votò soltanto nel novembre dello stesso anno: infatti i collegi erano diversi e diverse le mosse di propaganda e le attività della campagna elettorale da decidere nelle nuove condizioni di legge¹³⁹.

È interessante sapere se la cerimonia del voto era eseguita la domenica dopo la messa per poche ore o invece durante vari giorni per permettere a tutti di accedere al voto, a che ora cominciava e quando finiva, tutte modalità sancite con precisione dalle leggi post-risorgimentali. Si doveva verificare se tutti gli elettori avevano avuto il tempo materiale di esprimere il voto o no, se, nel caso di ballottaggi, il tempo tra i due scrutini era sufficientemente lungo ma non troppo, per permettere la permanenza¹⁴⁰ degli elettori vicino al seggio, ecc. Se tutti i candidati non venivano eletti al

136) Già nel 1909, tuttavia, una tale concessione era stata prorogata fino alla data del ballottaggio sempre per aiutare i deputati, facilitandone gli spostamenti in campagna elettorale. Nel 1913 un decreto legge rinnovò questa norma fino al 1° novembre 1913, data del ballottaggio. Cfr. *La proroga delle tessere ai deputati e i viaggi degli elettori* cit.

137) Molte candidature furono proclamate soltanto tra il 25 e il 28 ottobre 1904, mentre la votazione ebbe luogo il 6 novembre. Si veda la collezione del «Corriere della Sera» a quelle date.

138) *Agli elettori liberali*, «Corriere della Sera», 13 novembre 1904.

139) NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti* cit., pp. 148-155.

140) Talvolta dopo una lunga coda nel 1919, molti elettori se ne erano dovuti andare senza votare perché la lentezza delle pratiche burocratiche aveva impedito loro proprio di votare nei tempi previsti. Specialmente gli anziani non rimanevano per molte ore ad aspettare il loro turno: *ibid.*, pp. 185-194.

primo scrutinio, il Presidente dell'ufficio della Prima Sezione proclamava il nome dei candidati che avevano ottenuto i maggiori voti in numero doppio di quelli da eleggere e si andava al ballottaggio nei termini di legge con le identiche modalità di prima (art. 75), cominciando le operazioni alle ore 10 antimeridiane (art. 77). Il ballottaggio doveva svolgersi comunque entro un termine che andava da 4 a 8 giorni dal primo scrutinio (art. 76) fino alla legge del 1912 (art. 92), che stabilì invece che il ballottaggio si tenesse la domenica successiva a quella del voto¹⁴¹. Dopo cominciavano le operazioni di spoglio e di conteggio delle schede.

Dopo avere visto che la durata della campagna elettorale non era codificata dalla legge, posso invece entrare nel merito di questa campagna e, più specificatamente, nella descrizione dei suoi elementi costitutivi, dei suoi riti e delle sue manifestazioni quasi «istituzionalizzate». Vorrei partire dal lavoro di Mosei Ostrogorski del 1903 che è stato di recente reintrodotta nell'ambito degli studi italiani dalla traduzione di Gaetano Quagliariello e dal suo lavoro di esegesi del fondamentale scritto dello studioso russo sui partiti ottocenteschi¹⁴².

Ostrogorski esamina due casi emblematici di campagne elettorali: in America ed in Inghilterra. Cominciamo da quello britannico¹⁴³. Lo studioso russo mette in relazione il sistema partitico esistente e la campagna elettorale, partendo dal principio, verificato anche in Italia, che molti partiti politici non vivono tra due campagne elettorali e due elezioni, ma si animano soltanto all'avvicinarsi del voto per effettuare la prima attività della campagna elettorale: la scelta del candidato, alla quale aggiungo anche l'interesse per l'aggiornamento delle liste elettorali. Un buon candidato è, nell'Inghilterra di fine secolo, un candidato ricco e dunque capace

141) ALBERTI e MONTALCINI, *La nuova legge elettorale politica nella sua pratica applicazione* cit., p. 218.

142) OSTROGORSKI, *La democrazia e i partiti politici* cit. Rimando inoltre ai saggi di Quagliariello su Ostrogorski, *Alla ricerca delle fonti francesi di Ostrogorski. Il dibattito metodologico e gli studi partitici all'École libre des Sciences Politiques*, «Ricerche di Storia Politica», IV (1989), pp. 77-112, ripreso come introduzione alla ristampa dell'opera di Ostrogorski citata qui, pp. 5-96; si veda inoltre, dello stesso autore, *La politica senza i partiti. Ostrogorski fra Otto e Novecento*, Bari 1993, tradotto in inglese, *Politics without parties. Moisei Ostrogorski and the debate on political parties on the eve of the twentieth century*, Aldershot 1996.

143) Il caso della cultura elettorale britannica è sviluppato da F. O'GORMAN nel suo *The culture of elections in England from the glorious Revolution to the first world war 1688-1914*, in E. POSADA-CARBO (ed.), *Elections before democracy*, London 1996, pp. 17-31.

di affrontare le molte spese che la campagna elettorale comporta¹⁴⁴. Doveva inoltre essere un oratore preparato, ma anche «popolare» sul luogo in cui si presentava, cioè un uomo capace di controllare il territorio¹⁴⁵. Il candidato doveva ricorrere a varie attività di propaganda per mobilitare gli elettori. La prima, in età di suffragio ristretto, era il *canvassing*, cioè l'opera di convincimento individuale a tappeto del corpo elettorale, un'opera resa illegale dalla legge del 1883 contro la corruzione perché i *canvassers* pagavano gli elettori per esprimere un voto, ma anche perché questa tecnica di convincimento era diventata odiosa a tutti gli elettori costantemente perseguitati dai propagandisti. I *meetings*, le conferenze erano parte della seconda tecnica di propaganda usata nella trilogia inglese che vedeva, oltre al *canvassing* e al *meeting*, anche l'uso della «pubblicità politica» come la definisce lo stesso Ostrogorski¹⁴⁶. Dei manifesti elettorali erano inviati a casa di ogni elettore, si preparavano opuscoli propagandistici, si stampavano e si incollavano numerosi manifesti murali. All'inizio del XX secolo la «letteratura pittorica», secondo la definizione di Ostrogorski, era spesso illustrata, come ho ricordato più sopra, anche per il caso italiano¹⁴⁷.

Ostrogorski definisce la campagna elettorale negli Stati Uniti come una politica elettorale a due facce: raggiungere la mente degli elettori ma anche i loro sensi. I *meetings* erano così utilizzati per il pubblico poco colto, mentre per un pubblico più alfabetizzato e per gli elettori più colti si usava il materiale a stampa come i giornali, gli opuscoli e i volantini. I giornali soprattutto diventarono i mezzi essenziali della propaganda politica dei partiti attorno all'epoca della Guerra Civile¹⁴⁸. Per raggiungere i sensi degli elettori, e principalmente gli effetti visivi ed auditivi, bisognava provocare l'entusiasmo delle folle con i *meetings*, di massa e l'incitamento agli elet-

144) Anche Garrigou scrive che «les notables qui ont pouvoirs et biens dans un collège sont les candidats par excellence, reconnus tels aussi par un électorat qui dépend de leur paternalisme et de leur fortune: pour le travail, pour la commune, etc...» (GARRIGOU, *Le vote et la vertu* cit., pp. 70-71).

145) OSTROGORSKI, *La democrazia e i partiti politici* cit., pp. 269-275.

146) *Ibid.*, p. 280.

147) *Ibid.*, p. 482.

148) *Ibid.*, pp. 478-479. «Mentre agisce sugli elettori con la stampa, l'Organizzazione di partito vi aggiunge il nutrimento, in apparenza più solido, della "letteratura politica" o dei "documenti di campagna". Tale letteratura consiste in opuscoli, volantini, cartelloni, manifesti ecc. riguardante le questioni e le persone in gioco e redatti, naturalmente, nell'interesse del partito».

tori, il gran chiasso, la musica, i cori, che in America sono già presenti dagli anni 1840¹⁴⁹, mentre sul continente si svilupparono insieme alla nascita dei partiti di massa. Accanto a questi *meetings* esisteva un vero carnevale o fiera elettorale chiamato *chinese business*. «Fuochi d'artificio, sfilate notturne con torce accese, scozzate a cavallo o in bicicletta, orchestre in bicicletta, parate acquatiche con centinaia di imbarcazioni in fila, parate sul selciato delle città con la partecipazione di numerosi battaglioni formati dai fedeli del partito...»¹⁵⁰; tutte queste attività descritte da Ostrogorski per gli Stati Uniti costituivano la propaganda per i sensi che, in parte e su un'altra scala, cominciò a svilupparsi in Italia con i partiti di massa attorno al nuovo secolo, ma soprattutto dopo la prima guerra mondiale, anche grazie al combattentismo¹⁵¹.

Se abbandoniamo per un momento lo sguardo di un contemporaneo seppure capace di fare opera storica come Ostrogorski, si potrebbe riprendere il filo della storiografia con Raymond Huard che scrive, relativamente al caso francese, che «il est très vite apparu qu'une campagne électorale comprenait un certain nombre d'éléments indispensables: la diffusion d'un matériel de propagande (profession de foi, affiches, brochures et journaux, bulletins de vote), des réunions publiques et privées et des tournées électorales à quoi s'ajoutent, bien qu'elles soient tout à fait illégales, des formes diverses de pressions ou de séduction de l'électeur. Tout cela suppose la possession d'un trésor de guerre dont il faudra voir l'origine¹⁵¹». Questa riflessione, che mescola elementi politici, propagandisti e temporali – già presenti in Ostrogorski –, permette di

149) *Ibid.*, p. 483.

150) *Ibid.*

151) Si vedano le attività «coreografiche» dei legionari dannunziani descritte da G.L. MOSSE, *Il poeta e l'esercizio del potere politico*, in *Id.*, *L'uomo e le masse nelle ideologie nazionaliste*, Bari 1982, pp. 97-116, e da M.A. LEDEEN, *The first Duce: D'Annunzio at Fiume*, Baltimore 1977.

152) HUARD, *Le suffrage universel en France* cit., pp. 268-269. La propaganda in campagna elettorale era molto variegata, come scrive Michel Offerlé. «Entre la tournée électorale qu'offre le candidat lors de la visite du quartier, la libation que le patron offre naturellement à sa clientèle et l'achat de voix en contrepartie de quelques verres d'eau-de-vie, il y a toute une série de nuances et de façons très différentes de pratiquer et d'user de la politique»: cfr. M. OFFERLÉ, *Mobilisations électorales et invention du citoyen: l'exemple du milieu urbain français à la fin du XIXème siècle*, in *L'explication du vote. Un bilan des études électorales en France* cit., pp. 149-174, qui p. 167. Tutte queste modalità rientrano comunque nelle due categorie della propaganda e delle pressioni verso gli elettori.

identificare alcuni elementi classici, idealtipici di ogni campagna elettorale. E quattro sono, a parere dello storico francese, gli elementi caratterizzanti la campagna elettorale: la produzione di materiale di propaganda, l'attività politica oratoria svolta attraverso i discorsi, i *meetings*, le canzoni, i comizi, ecc. ed infine le pressioni sul corpo elettorale, anche illecite, il vasto campo della corruzione strettamente legata all'attività elettorale in tutti paesi. A sostegno di tutto ciò Huard segnala la necessità di formare un capitale sufficiente per sostenere finanziariamente la campagna¹⁵³.

A prescindere dai luoghi e dai tempi, questi quattro elementi individuati da Huard – il materiale di propaganda, l'attività oratoria, i finanziamenti e le pressioni sul corpo elettorale – si possono rintracciare in tutte le campagne elettorali. Ora, il problema del finanziamento, il più importante per il buon funzionamento della campagna, è quello più difficile a decifrare in ambito storiografico. Quanto veniva a costare farsi eleggere ad una carica di rappresentante, di deputato o, meglio, quanto costava la campagna elettorale è un quesito essenziale per comprendere come funzionavano le elezioni. Le risposte sono diverse durante lo sviluppo del sistema politico-partitico liberale e si legano spesso al tipo di legge elettorale che veniva applicata ed alle dimensioni dei collegi. È certo che il fattore *costo* della campagna elettorale variò notevolmente dallo scrutinio maggioritario uninominale a quello con le liste già nel 1882 ed infine con la rappresentanza proporzionale e le liste in ampi collegi. Quanto più si svilupparono le tecniche di propaganda per raggiungere un corpo elettorale in crescita e si strutturarono i partiti, tanto maggiori furono le spese elettorali. Tuttavia legislazioni in merito al finanziamento, come pure alla durata della campagna, non esistono in Italia, mentre in Inghilterra vennero introdotti alcuni *calmieri*, come vedremo in seguito¹⁵⁴. Risulta così diffi-

153) *Ibid.*, pp. 294-298. Huard calcola in 30.000-40.000 FF la somma necessaria verso il 1880 per condurre una campagna elettorale nel campo conservatore. Boulanger fece stampare 1.300.000 manifesti con un costo di 500.000 FF, ma il suo rimane un caso a parte. Invece, nei casi di partiti organizzati, si tentava di accumulare dei capitali *prima* della campagna elettorale.

154) Raffaele Romanelli scrive, a proposito dell'assenza di normative in tema di campagna e di elezione, che «...di questa intera azione scenica – la raccolta degli elettori, i trasferimenti ai comizi, gli appelli, la permanenza ai seggi..., le leggi elettorali considerano soltanto alcuni momenti, quelli riguardanti le procedure interne al momento finale del voto» (ROMANELLI, *Il comando impossibile* cit., p. 225). E sulla scia dei codici elettorali, anche gli studi sulle elezioni hanno sempre privilegiato questo momento, dimenticando le varie fasi della campagna elettorale stessa.

coltoso stabilire se una campagna rientrava nella norma e/o se era una campagna lecita o no. Infatti la fissazione di limiti di legge avrebbe permesso di trovare dei riscontri proprio nelle contestazioni delle elezioni e nella vasta presenza nelle fonti parlamentari di tentativi di delegittimare le elezioni, portati avanti dopo la proclamazione dei risultati stessi.

In Inghilterra dunque, il *Corrupt Practices Act* del 1883 aveva fissato dei tetti alle spese in campagna elettorale: da 350 a 920 sterline nelle città e da 560 a 1790 nelle contee, a secondo del numero degli elettori della circoscrizione e con 100 sterline in più per le piccole spese. Tuttavia questo *calmiere* era valido soltanto nei giorni immediatamente precedenti il voto, il che permetteva a «candidati virtuali», cioè non ancora ufficializzati, di spendere prima di quei giorni al di fuori dell'ambito disciplinato dalla legge¹⁵⁵. Negli Stati Uniti non si legiferò come in Inghilterra e dopo l'introduzione di misure per garantire la segretezza del voto (*Australian ballot*, 1888, adottato in quasi tutti gli Stati americani) e con la stampa delle schede a carico delle istituzioni pubbliche, le spese elettorali furono meglio controllate anche se gestite da candidati, comitati, *lobbies* industriali e finanziarie, ecc. Nel 1896 il *chairman* repubblicano disponeva di 7 milioni di dollari, mentre nel 1900 di 3,5 milioni e di 3 nel 1904. Dopo che molte lotte furono portate avanti per la trasparenza finanziaria e contro le donazioni delle *corporations*, le spese furono ridotte nelle elezioni del 1908¹⁵⁶.

Come si può ben vedere, la spesa elettorale era anche collegata alla corruzione: laddove le pratiche di corruzione erano libere di proliferare, le spese elettorali diventavano ingenti. Con l'avvento delle legislazioni sulla segretezza del voto, sulle pratiche lecite ed illecite nelle campagne elettorali e anche grazie alla presa in carica da parte delle istituzioni di alcune spese elettorali, si ebbe almeno un miglior controllo su una spesa che si ingigantiva con l'avvento delle società di massa, il voto per tutti e la propaganda su larga scala e con nuovi mezzi tecnici.

In Italia non sono molte le testimonianze di nostra conoscenza in merito ai finanziamenti delle campagne elettorali. Durante la campagna del 1909, per esempio, l'on. Caetani sottolineava l'aspetto essenziale che rivestiva oramai il finanziamento della campagna elettorale nell'Italia giolittiana. «Proprio negli ultimi esperimenti,

155) OSTROGORSKI, *La democrazia e i partiti politici* cit., p. 285.

156) *Ibid.*, pp. 491-492.

scriveva, si è veduto quale funzione decisiva si sia lasciata al denaro»¹⁵⁷. Non abbiamo tuttavia maggiori precisazioni sull'entità stessa della spesa.

Il finanziamento della propaganda a favore dei candidati diventa un argomento di discussione sempre più insistente durante le elezioni del 1913 a suffragio maschile allargato e del 1919 a suffragio universale maschile. Nel 1913 nel collegio uninominale di Siena, con l'allargamento del corpo elettorale, i comitati dei liberali indipendenti monarchici non controllavano più l'elettorato e tentavano di aggregare il voto cattolico delle campagne meglio disposto dal «Patto Gentiloni». Il sindaco della città chiese all'istituto di credito locale, il Monte dei Paschi, l'erogazione di crediti per lavori pubblici necessari ad avere il sostegno dei parroci (30.000 lire); chiese inoltre altre 100.000 lire per «la copertura finanziaria di una manovra elettorale tesa a far deviare le condutture dell'acquedotto verso i comuni di Monteroni e Sovicille, il primo dei quali era il feudo» del candidato liberale locale! Le pressioni effettuate in consiglio comunale impedirono questi «metodi camorristici» degli indipendenti e l'uso spregiudicato delle risorse del comune e della banca locale in campagna elettorale¹⁵⁸.

I mezzi finanziari per la campagna diventavano sempre più ingenti e non per nulla il quotidiano milanese «Corriere della Sera», che dava un certo risalto all'introduzione del nuovo cinematografo nella campagna elettorale del 1919, precisava che chi aveva fondato una società per il suo sfruttamento a scopi elettorali si era anche alleato con alcuni finanziari. Il finanziamento della campagna era già stato posto al centro dell'attenzione nel dibattito parla-

157) *La riforma elettorale. Un articolo dell'on. Caetani*, «La Vita», 22 luglio 1909. Caetani procedeva anche dando alcune cifre: «I cultori di statistica garantiscono che non meno di dieci milioni sono stati posti in circolazione dai comizi generali recenti, e calcolano così perché se in alcuni collegi non si è speso che pochissimo, in altri, in molti altri, si sono profuse somme finora ignote fra noi...». Ringrazio P.L. Ballini per avermi gentilmente messo a disposizione questa fonte ed altri due documenti che rendono conto delle spese in campagna elettorale: *Il giro elettorale di un'eccellenza*, «L'Italia Reale-Corriere Nazionale», 4-5 agosto 1898 e *Le offerte per chiese dei candidati elettorali politici*, ivi, 18-19 gennaio 1898.

158) D. PASQUINUCCI, *Siena fra suffragio universale e fascismo. Voto politico e amministrativo dal 1913 al 1924*, «Quaderni dell'Osservatorio elettorale», (29) gennaio-giugno 1993, pp. 5-76, qui p. 17, n. 38. Durante la campagna elettorale del 1921, nel collegio formato allora delle provincie di SI, AR e GR, il Monte dei Paschi aiutò il «Blocco Nazionale» dilazionando dei debiti della società ILVA alla quale erano legati alcuni candidati. La banca permetteva così di finanziare la campagna elettorale, come fu accertato in seguito dalla Giunta delle Elezioni (*ibid.* p. 55).

mentare sulla nuova legge elettorale politica nell'estate del 1919, quando i socialisti avevano richiesto l'intervento del Governo per pagare le spese di stampa delle schede elettorali, oltre ad un aumento dell'indennità parlamentare per permettere a «chi era povero» di sostenere le spese della campagna¹⁵⁹. Una volta abbandonata l'idea della *scheda di Stato*, che avrebbe contenuto tutte le liste dello stesso collegio, non erano stati soltanto i socialisti a richiedere a Nitti di pagare le schede elettorali delle varie liste nel 1919 sulla base dell'esperienza del 1913¹⁶⁰. Questa richiesta di proibire la stampa in proprio delle schede elettorali tendeva a spostare lo Stato su nuove basi, in sintonia con la nascita di un vero sistema di partiti concorrenti: quello del finanziamento pubblico di alcune attività dei partiti stessi, come già avveniva negli Stati Uniti o in Belgio: la democrazia aveva un costo e lo Stato doveva farne in parte carico. Infatti, il deputato socialista riformista Filippo Turati rilevava il cambiamento in atto nelle spese per la campagna elettorale che si preparava: «tutti sono sgomenti delle spese. Parlano di 100, 200, 300 mila lire per collegio. Le schede, gli automobili, il resto, tutto a prezzi folli»¹⁶¹. Anche il repubblicano Napoleone Colajanni aveva denunciato, subito dopo il voto della

159) I partiti di massa chiedevano direttamente il sostegno dei loro elettori tramite i giornali di partito. Nel 1921 nel grande collegio emiliano PR-RE-MO-BO, a Parma, il PSI, oltre a dare le consuete istruzioni per il voto, richiedeva denaro dai sostenitori. (*Norme per il comitato elettorale e per i finanziamenti per la campagna*, «L'Idea», 18, XXV, 1921, p. 3; sulla campagna elettorale dell'aprile 1921 nel parmense, rimando al mio *D'Annunzio, i comunisti e la candidatura di Alceste De Ambris a Parma nel 1921*, in *Un capitolo di storia: Fiume e D'Annunzio cit.*, pp. 85-138).

160) All'inizio di settembre i giolittiani del Partito Democratico Costituzionale parlavano di spese elettorali in una loro riunione della Direzione centrale a Roma e votavano un ordine del giorno in sintonia con la modernità dei tempi per ribadire l'attaccamento alla scheda statale unica che avrebbe sollevato il partito da alcuni importanti finanziamenti. «... Constatato che le spese si eleveranno a una tal misura da impedire ai partiti che non abbiano finanziamenti colossali di partecipare con efficacia alla lotta per la stampa e la distribuzione delle schede – che ammonteranno a circa 250 milioni se si calcolano a 5 in media le liste in lotta – si prevede infatti una spesa ripartita tra i collegi e le liste in lotta di 20 milioni di lire, fa voti che tutti i partiti politici compresi del grave pericolo che sovrasta al paese sappiano ottenere dalla Camera un pronto ritocco alla legge votata introducendo la lista unica distribuita dal seggio. La spesa si ridurrebbe così a un milione che il Governo potrebbe farsi rimborsare totalmente dai presentatori delle diverse liste»: cfr. *La proposta della lista unica per ridurre il costo delle elezioni cit.*

161) Lettera di Filippo Turati ad Anna Kuliscioff, n. 114, del 9 settembre 1919, in *Filippo Turati e Anna Kuliscioff. Carteggio, V, (1919-1922). Dopoguerra e fascismo*, a cura di F. PEDONE e raccolto da A. SCHIAVI, Torino 1977, p. 197.

nuova legge elettorale del 1919, l'aumento dei costi finanziari al quale si andava incontro per la campagna dei partiti: «data la crisi della carta e le pretese dei tipografi probabilmente i propugnatori di alcune liste non potranno prendervi parte a meno che non ci siano tra loro degli elettori ricchissimi dotati di patriottismo e di spirito di sacrificio o dei corrotti faccendieri che sapranno spillare migliaia e migliaia di lire dai candidati milionari»¹⁶².

L'introduzione del SU cambiò nettamente le modalità del voto e del sistema politico-partitico. La comparazione di quello che si sa sui finanziamenti delle campagne nella III Repubblica francese, negli Stati Uniti e nell'Inghilterra di fine secolo con quelle dell'Italia è impossibile, data la differenza che corre tra la campagna elettorale organizzata dai comitati elettorali allo scrutinio maggioritario uninominale o di lista, e quella condotta dai partiti organizzati che presentavano liste di candidati agli elettori per un'approvazione secondo i principi della rappresentanza proporzionale. Tuttavia, sia i comitati che i partiti si muovevano soprattutto tenendo conto delle fasi obbligate delle campagne elettorali. Il problema diventò soprattutto di carattere *organizzativo*: in che modo una democrazia ancora agli albori preparava tecnicamente e praticamente il voto dei suoi elettori, come, cioè, le autorità orchestravano il voto e la campagna elettorale e come le associazioni politiche, i comitati elettorali e i partiti preparavano i cittadini al loro ruolo di elettori.

Ritorniamo dunque alla nostra affermazione sulla permanenza di situazioni, tempi, modalità in tutte le campagne elettorali. Oltre a questi elementi sempre presenti nelle campagne elettorali, quali sono poi le fasi cronologiche delle campagne elettorali e delle elezioni?

7. Quattro fasi cronologiche delle campagne elettorali

In realtà se abbiamo segmentato in quattro elementi diversi e ovunque rintracciabili le campagne elettorali nella fase di costruzione dello Stato democratico, questi elementi costituiscono soltanto uno dei momenti sequenziali dell'atto del voto e di tutto il

162) N. COLAJANNI, *La deforme riforma elettorale è stata votata*, «Rivista popolare di politica, lettere, scienze sociali», (15) 1919, p. 1 (documento gentilmente concessomi dalla professoressa Marina Tesoro dell'Università di Pavia).

processo di mobilitazione politica che avviene attorno all'elezione dei rappresentanti in democrazia¹⁶³. Oltre, dunque, ai quattro elementi interni alla campagna, diventa così molto importante definire cronologicamente nelle sue varie fasi temporali lo svolgimento della campagna elettorale. Definire i momenti obbligati di una campagna pone per primo il problema di quando cominciava e quando chiudeva i suoi battenti, il che non corrispondeva sempre con la chiusura dei seggi.

Le fasi necessarie per lo svolgimento della campagna erano in definitiva costituite da quattro momenti¹⁶⁴: la *proclamazione dei candidati*, le *attività politiche dei comitati e dei partiti* in materia di propaganda, il *voto* ed infine, dopo di esso, la eventuale *contestazione dei risultati*. Questi sono i quattro momenti cronologici presenti in tutte le campagne elettorali, anche se la loro importanza varia a seconda delle epoche, dei paesi e delle legislazioni elettorali vigenti.

Abbiamo detto che far nascere una candidatura costituiva già un momento della campagna elettorale come, in epoca di suffragio ristretto, la presentazione delle liste elettorali, un fatto centrale di tutto il processo elettorale e per il quale già entravano in moto gli agenti elettorali dei candidati o le macchine dei partiti: infatti, l'uso di liste vecchie o aggiornate poteva favorire un partito piuttosto che un altro¹⁶⁵. Una società gerarchizzata, strutturata in comunità omogenee e piramidali, organizzate localmente attorno alle figure di maggior prestigio borghese ed aristocratico, avvertiva così spesso il bisogno – in via informale e poco codificata – di bandire delle elezioni di primo grado. Ci si consultava tra notabili, tra il centro parlamentare e governativo e la periferia del collegio, spesso utilizzando i servizi del prefetto che, si sa, suggeriva le candidature. L'inizio vero e proprio della campagna era poi costituito dall'azione dei comitati e/o dei partiti in favore dei candidati, ciò che Ostrogorski definiva «la perlustrazione del terreno elettorale»¹⁶⁶. Succedeva talvolta che i can-

163) RÉMOND, *Les élections*, in *Pour une histoire politique* cit., pp. 33-48.

164) Ammontavano spesso a 5 nelle elezioni a suffragio ristretto – censitario o capacitario – con la definizione delle liste elettorali: il lavoro effettuato da attori politici diversi per mobilitare i potenziali elettori era da considerarsi nettamente parte della campagna elettorale.

165) Ostrogorski, analizzando la legislazione americana di fine secolo, mostra quanti fossero i funzionari favorevoli ai partiti che si occupavano dell'iscrizione nelle liste e addirittura di «persone a loro devote che non hanno alcun diritto di figurarci» (OSTROGORSKI, *La democrazia e i partiti politici* cit., p. 471).

166) *Ibid.*, p. 472.

didati venivano nominati molto tardi e cioè poco prima delle votazioni, come nel 1900 quando il 23 maggio non si sapeva ancora chi sarebbe stato candidato nella maggioranza dei collegi, mentre si votava il 3 e il 10 giugno, esattamente due settimane dopo e proprio il giorno della festa dello Statuto¹⁶⁷!

Tuttavia, la campagna elettorale nei suoi tempi e nel suo sviluppo cronologico durava anche oltre al voto, oltre alla chiusura delle urne e alla proclamazione dei candidati eletti. Nei casi di contestazione dei risultati, infatti, la campagna proseguiva in altri sedi. Le contestazioni costituivano la regola in Francia e in Belgio¹⁶⁸, dove anche in caso di voto regolare ci si appellava al Parlamento contro i risultati delle urne, soltanto perché l'avversario era stato eletto. Il Parlamento e gli uffici giudiziari erano dunque diventati l'appendice della campagna elettorale a causa dei numerosi ricorsi contro il verdetto delle urne, un fatto questo che avveniva anche in Italia.

Nel primo periodo risorgimentale non trascorrevano molto tempo tra la convocazione dei comizi e il voto, anche perché spesso la campagna elettorale si esauriva attorno all'atto del voto ed in alcuni interventi dei candidati prima di esso. Dovendosi presentare tutti insieme alla stessa ora, gli elettori venivano chiamati con appello nominale ripetuto due volte. Entrando nel seggio, l'elettore era posto a confronto con le prime norme del codice elettorale, poiché il seggio elettorale e le operazioni che si svolgevano al suo interno erano al centro di quasi tutte le norme del codice in materia di elezioni politiche.

Non esistevano norme specifiche che regolassero non solo, come abbiamo visto, la durata della campagna elettorale, ma anche le sue modalità di svolgimento¹⁶⁹. La campagna elettorale continuava così in quel luogo chiuso dove veniva effettuato l'appello e da cui gli estranei erano banditi. Era anche un fatto rituale che tracciava una linea di demarcazione agli occhi di tutta la comunità tra chi aveva diritto di superare la porta della sezione elettorale e

167) *Lentezza nella proclamazione dei candidati*, «Corriere della Sera», 23-24 maggio 1900.

168) GILISSEN, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790* cit., pp. 109-111.

169) ROMANELLI, *Il comando impossibile* cit., p. 225. Anche in Francia la legislazione era assente fuori dall'atto di voto come lo descrive HUARD, *Le suffrage universel en France* cit., p. 269 ed è anche quello che traspare dall'analisi del caso portoghese di TAVARES DE ALMEIDA, *Eleições e caciquismo* cit., p. 74.

di rappresentare tutti attraverso il voto e chi magari aveva festosamente accompagnato l'elettore e lo doveva abbandonare sull'uscio dell'ufficio elettorale, palesando così il suo stato economico debole o la sua condizione di analfabeta e garantendo di conseguenza a chi entrava e votava un ruolo di rappresentante dell'intera comunità¹⁷⁰.

Quel momento rappresentava forse l'apice della campagna elettorale dei notabili nella prima età censitaria, dal 1848 in poi nel Regno di Sardegna. In altri paesi come in Belgio, dove all'interno del seggio gli elettori censitari erano anch'essi chiamati nominalmente a deporre un foglio di carta con scritto il nome del candidato scelto¹⁷¹, i notabili ne approfittavano anche per mandare avanti i loro affari. Questi luoghi *prestati* alla politica elettorale non erano sempre pubblici, le scuole e gli uffici delle amministrazioni. Si poteva riunire l'ufficio elettorale in un'abitazione privata sufficientemente grande, come le dimore aristocratiche nelle zone rurali; anche la chiesa poteva essere utilizzata e così pure tutti i luoghi che servivano alla campagna elettorale stessa. Con il tempo, la separazione tra luoghi pubblici e privati ebbe luogo anche nella sistemazione fisica dei seggi elettorali.

8. *Quattro fattori influenzano lo svolgimento delle campagne elettorali*

Quattro sono le caratteristiche delle campagne elettorali, quattro le fasi cronologiche ad esse interne, e *quattro anche gli ordini di fattori* che le condizionano, le plasmano e le trasformano dopo il 1848 e permettono agli storici di reintegrarle nel loro particolare contesto storico¹⁷².

Innanzitutto, le campagne dipendono dal *tipo di sistema politico-partitico* funzionante e dal rapporto esistente tra centro e periferia di questo sistema. Esse dipendono inoltre dal *codice elettorale* (tipo di scheda, voto segreto, suffragio universale ma anche quello che abbiamo detto sulla «stanza delle chiamate agli elettori»,

170) Garrigou scrive che l'elezione è prima di tutto un atto collettivo al riguardo di un'intera comunità locale e non un atto individuale a valenza nazionale. La sintesi politica nazionale ha luogo soltanto nel Parlamento nazionale (GARRIGOU, *Le vote et la vertu* cit., p. 53).

171) GILISSEN, *Le régime représentatif en Belgique* cit., pp. 105-107.

172) Anche qui il numero 4 è puramente casuale per definire alcuni fattori che potranno forse apparire ovvi a prima vista.

ecc.). Il comportamento delle autorità di fronte a tali normative e il modo con il quale i codici venivano interpretati o disattesi sono parte integrante dello studio delle norme effettivamente operanti. In terzo luogo, le campagne dipendono dalla *struttura dei collegi*, dalla loro dimensione, dalla loro geografia umana, economica, sociale ed antropologica, dalle rete di clientele e di relazione dei candidati¹⁷³. È infine importante ricordare che le campagne elettorali mutano con lo sviluppo del sistema politico-partitico, come si è detto al primo punto, ma anche con la diffusione della *cultura politica e democratica* che contiene *in fieri* l'atto elettorale. Dall'elezione concepita come manifestazione delle strutture sociali di dipendenza nei piccoli collegi si passerà ad uno scambio politico nazionale dove la politica e la propaganda si faranno per delle idee, dei programmi, delle opposte cause, anche se la dimensione locale continuerà a giocare un ruolo più o meno incisivo a seconda delle epoche, dei sistemi elettorali utilizzati e delle diverse zone geografiche. È il significato culturale e politico del voto stesso che è soggetto a cambiamenti a seconda delle epoche storiche considerate¹⁷⁴.

Questo quarto ed ultimo fattore della cultura politica ambientale va meglio spiegato introducendo nello studio della campagna elettorale quello che i politologi definiscono il «mercato elettorale» o l'arena elettorale¹⁷⁵. Si parla in questi termini del voto come scambio, del voto come ideale collettivo o, infine, del voto come momento dell'interesse personale nel quale la politica non ha ancora cittadinanza e dell'interesse collettivo, quando il voto diventa la risultante di una scelta politico-programmatica¹⁷⁶. In una società

173) Huard nota che le campagne variano nettamente a seconda che abbiano luogo negli *arrondissements* rurali o urbani: cfr. HUARD, *Le suffrage universel en France* cit. Rimando, per lo studio dei collegi elettorali, al mio *Gli studi sui collegi elettorali in Italia* cit.

174) Si veda in proposito O'GORMAN, *The culture of elections in England* cit.

175) GARRIGOU, *Le vote et la vertu* cit., pp. 236-240.

176) Con il passaggio ad una democrazia di massa e con il SU, «...les candidats rallient les suffrages par des propositions concurrentes et non plus par leur titre d'autorité et leur capacité de contrainte» scrive Garrigou. «Cette citoyenneté effective, impliquait l'apparition "d'entrepreneurs en élections" ... Pour s'en prévaloir dans les luttes politiques, les élus présentaient leurs suffrages comme des adhésions à leurs idées. Ils confèrent ainsi au vote le statut d'opinions politiques. Cette conception d'un électeur affranchi des liens sociaux, mû par des convictions politiques, constituait une représentation idéale. Elle prenait cependant corps en unifiant des comportements conformes. Les candidats tendaient à faire advenir l'opinion des électeurs dont ils se prévalaient puisqu'ils proposaient effectivement des biens politiques et les électeurs tendaient à

pre-politica e pre-partitica come quella dell'Ottocento italiano, nella quale prevalgono spesso i legami clientelari e notabiliari, la politica e i suoi ideali non hanno presa. Non si discute con il corpo elettorale di ideali programmatici antitetici tra candidati appartenenti a partiti di opposte sponde. Non se ne parla anche perché il corpo elettorale non è interessato a questo elemento e vede il fatto elettorale come qualcosa di diverso. La realtà dello *scambio elettorale* è diversa, il significato della stessa elezione è diverso. Le gerarchie sociali impongono uno scambio di altra natura tra corpo elettorale e candidato, uno scambio interessato, economico, in termini di favori, di interessi di carriere, di denaro. Anche quando il corpo elettorale perse la sua omogeneità, l'elezione rimase una «festa sociale», ma anche una possibilità di contatto con il notevole prestigioso, diretto tramite corrispondenza, per ottenere l'attuazione di piccoli favori che dessero l'idea di costituire un segmento del corpo elettorale desideroso di farsi riconoscere. Le gerarchie ed i ruoli di ognuno venivano poi precisati proprio da questo scambio. Il sistema era accettato dalle due parti in causa, candidato ed elettore, ma anche da tutta la rete di intermediari e di grandi e piccoli elettori fino ai singoli votanti che nell'elezione vedevano il momento dello scambio e dell'interesse personale. Consci di questi valori, con i quali si definiva il mercato elettorale, possiamo comprendere le tipologie di campagne elettorali che si svilupparono nell'Italia liberale, proprio nel loro mutamento progressivo ad ogni singola elezione e pur rimanendo all'interno di tipologie generali.

Ancora nel 1919 gli elettori di alcune sezioni di Napoli aspettarono fino alla chiusura del seggio che si offrisse loro qualcosa in cambio del voto. Se ne andarono senza votare proprio perché erano venute a mancare le ragioni culturali e politiche del loro voto a causa del nuovo sistema elettorale introdotto in quello stesso anno¹⁷⁷. Questa aspettativa dà l'idea dei tempi lunghi della storia elettorale italiana e della permanenza dello scambio di favori o della compera come significato culturale del voto, che si può addebitare all'assenza totale di educazione civica e politica alla democrazia moderna, e alla mancata presenza dello Stato democratico nella periferia: lo Stato era reo di non diffondere i nuovi valori istituzionali e politici.

agir en fonction de convictions politiques puisqu'il était ou devenait pertinent de leur proposer des biens politiques». *Ibid.*, p. 204.

177) NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti* cit., p. 168.

Mancava semplicemente la politica, assente come tale dal mercato elettorale. La politica in grado di favorire gli ideali collettivi o più semplicemente gli scambi di proposte su come si doveva governare la cosa pubblica era perdente davanti al significato del voto come scambio e questo spartiacque permette in Italia di storizzare meglio le varie campagne elettorali. Agli albori dell'Unità, i prefetti tentavano di diffondere l'idea dello Stato attraverso il confronto elettorale e l'elezione degli «uomini del partito del governo». Questo ruolo fu ripreso dall'associazionismo borghese ottocentesco e infine, la stessa valenza educativa fu ripresa dai partiti politici prima ancora della concessione del SU. Cominciarono allora a diffondersi le tematiche politiche attraverso i circoli, le sezioni, le leghe, le associazioni di mutuo soccorso e le Camere del lavoro. L'educazione alla politica come possibile avviamento alla riforma dello Stato era così *in fieri*, anche se permanevano i comportamenti arcaici appena citati. Si doveva fare dagli elettori «egoisti» dei veri cittadini, con il senso dello Stato, ed arrivare ad uno scambio politico attraverso la campagna elettorale e l'elezione concepita come *conseguenza di uno scambio di interesse politico*, afferma Garrigou, analizzando lo sviluppo francese¹⁷⁸. In Italia, quando il mercato elettorale cambiò natura, agli albori del nuovo secolo, ma ancora più marcatamente dopo le rivoluzioni del sistema elettorale tra il 1912 e il 1919, il maggior partito che aveva avviato l'educazione delle masse alla politica, il PSI, non propose il senso dello Stato, e nemmeno quello dell'appartenenza alla *Nazione*, al suo elettorato, come valori fondamentali del mercato elettorale politico, e diffuse invece gli ideali della fuga e della distruzione dello Stato democratico ed un "internazionalismo" generico. Tali tipi di «beni politici» erano certamente quelli più ricercati nel dopoguerra e non solo dalla sinistra massimalista. L'Italia, che vedeva anche nascere un partito cattolico non sicuro delle sue scelte nei confronti del vecchio Stato liberale, si modernizzava da un lato, ma manteneva degli arcaismi pesanti per il futuro della democrazia parlamentare. Il paese si discostava così dal sistema politico dei suoi alleati di guerra che erano riusciti a stabilizzare il loro sistema democratico.

In Italia per di più, a differenza di altri paesi europei, il passaggio coincise con l'incompetenza e l'inadeguatezza della vecchia classe dirigente liberale. Incapaci di organizzarsi alla pari con i nuovi partiti di massa nei confronti del nuovo mercato elettorale-poli-

178) GARRIGOU, *Le vote et la vertu* cit., pp. 203-204.

tico, i liberali rimanevano sordi all'idea di una moderna campagna propagandistica per avvicinarsi ad un corpo elettorale oramai universale. La lezione di organizzazione, che dall'inizio secolo veniva impartita dal partito socialista, non era sufficiente a cambiare il modo di fare politica¹⁷⁹. I liberali non si prepararono ad affrontare le

179) Analizzando come il PSI si era preparato alle elezioni del 16 novembre 1919 (*Il PSI e le elezioni del 1919* cit.), avevo dato ampio spazio a come i rappresentanti del partito, i deputati, la sua direzione ed i suoi militanti si fossero mobilitati attorno alle nuove regole della legge elettorale ed avessero sfruttato i dettagli della legge nella campagna elettorale stessa, un approccio «moderno» al confronto elettorale tra partiti di massa in un sistema democratico-liberale che era stato anche quello del nuovo partito cattolico, il PPI. Ma quest'approccio non era stato costruito in un giorno. Il PSI non era sempre stato presente sul territorio con delle strutture permanenti. La situazione del PSI non era sempre stata così rosea come spesso i suoi avversari volevano dipingere. L'organizzazione del partito era spesso inesistente all'infuori della campagna elettorale, come si può ben vedere dall'esempio seguente di Piacenza nel 1909. Fu il segretario della Camera del Lavoro che tentò di meglio ramificare lo sforzo della propaganda socialista nella provincia attraverso le strutture esistenti delle leghe, nominando «degli ispettori per ogni zona rurale avendo l'incarico di informare la Camera del Lavoro di tutti i bisogni delle organizzazioni, di disporre di conferenze, di adunanze... ecc.» (*Atti ufficiali della Camera del lavoro*, «Piacenza Nuova», (82) 1909, p. 3). Per le elezioni del 1909 e con la paura del successo delle forze operaie, l'on. Raineri, deputato liberale del collegio, aveva ottenuto il sostegno dei clericali contro l'avvocato socialista Lanza malgrado il «non expedit». Era ancora una volta il segretario della Camera del Lavoro ad organizzare la campagna e la propaganda politica dei socialisti e non il PSI! Era lui che lo introduceva nel collegio e lo presentava al corpo elettorale (*Lanza a Monticelli e a Croce Santo Spirito*, «Piacenza Nuova», (59) 1909, p. 2). La Camera del Lavoro locale era spesso l'unica organizzazione ad avere una presenza territoriale significativa all'infuori delle campagne elettorali politiche: il partito socialista era ancora molto debole nelle sue strutture sezionali e le leghe supplivano a questa debolezza facendo la campagna elettorale del partito e anche la propaganda, un fatto che significava anche il finanziamento di tale campagna. Il segretario della CdL teneva una conferenza elettorale nei paesi della regione (Roncaglia, San Giuliano, Carpanetto, Castellarquato, Caorso) ogni sera a sostegno di Lanza, il candidato locale del PSI. A Piacenza, Raineri vinse sul candidato socialista, ma ciò che a noi qui interessa è il risultato significativo di Monticelli d'Ongina dove risiedeva la Camera del Lavoro riformista: su 731 iscritti e 532 votanti, l'avvocato Lanza arrivava in testa con 320 voti distaccando così Raineri di 205 voti (risultati su «Piacenza Nuova», (66) 1909, p. 1). Ciò dimostra l'efficacia della propaganda politica dei dirigenti sindacali nel territorio comunale grazie alle strutture delle leghe. Il candidato socialista, infatti, vinse solamente in un altro comune della provincia di Piacenza, a Mortizza. Questo risultato mostrava in realtà la superiorità del movimento sindacale sull'organizzazione politica, di cui si evidenziavano le carenze in periodo non elettorale e le sue poche ramificazioni nella provincia. Infatti, terminate le elezioni, la propaganda politica non ebbe più alcuna coerenza. In assenza di una forte federazione provinciale socialista, il vero lavoro di propaganda politica era ancora monopolizzato dalle Camere del Lavoro e non dalle sezioni del PSI, dimostrando quanto effimere fossero le strutture del partito.

elezioni diversamente da come erano state affrontate ormai da decenni con lo scrutinio maggioritario e il voto censitario e capacitario. Le lezioni del 1909 e del 1913, con i numerosi elementi di modernizzazione della campagna elettorale che annunciavano il dopoguerra, non erano state né capite né recepite e forse nemmeno considerate dalla *leadership* liberale. Il *mercato elettorale* in cui si offrono dei «prodotti politici» molto diversi a seconda delle circostanze non conferiva più nelle zone sviluppate del paese molto valore allo scambio tradizionale e al voto secondo le strutture sociali sedimentate, uno schema che molti liberali proponevano ancora come significato dell'elezione. Sidney Sonnino capì che «les entrepreneurs politiques ont une marge de manoeuvre, leur possibilité d'action est déterminée par les ressources qu'ils peuvent investir dans la compétition, par la logique de la concurrence qu'impose le marché et par la structuration même des réseaux qui préexistent à leur interventions: on ne peut pas offrir n'importe quel bien, n'importe quand, à n'importe qui»¹⁸⁰, un meccanismo che il vecchio liberalismo stentava a recepire ed a mettere in pratica. Nel 1919, a San Casciano Val di Pesa, Sonnino sapeva di non avere i mezzi per offrire un *bene politico* accettabile dal nuovo corpo elettorale del collegio allargato di Firenze, del quale non poteva più controllare l'appartenenza politica né il voto, perché non disponeva più delle tradizionali reti di controllo e di scambio che erano nate con i primi scrutini dell'Italia liberale sui piccoli territori dei collegi uninominali.

Conclusioni: le campagne elettorali dai comitati ai partiti

Oltre al mercato elettorale che dipendeva dalla cultura politica ambientale, gli studi francesi sulle campagne elettorali e le elezioni considerano il momento elettorale come momento ricreativo¹⁸¹, di festa e di interesse cultural-popolare e non solo come momento

180) OFFERLÉ, *Mobilisation électorale et invention du citoyen* cit., p. 167.

181) Si vedano i recenti scritti di D. TARTAKOWSKY, *Les fêtes partisans*, in *Les usages politiques des fêtes aux XIXe-XXe siècles*, a cura di A. CORBIN, N. GÉROME, D. TARTAKOWSKY, Paris 1994, pp. 40-50 e di O. IHL, *Convivialité et citoyenneté. Les banquets commémoratifs dans les campagnes républicaines à la fin du XXe siècle*, ivi, pp. 135-157. La tesi di dottorato di Ihl riguardava proprio le feste laiche: *La citoyenneté en fête: célébrations nationales et intégration politique dans la France Républicaine de 1880 à 1914*, Paris 1991.

di mobilitazione politica e di scambio di favori e di interessi¹⁸⁰. Certo, anche se pochi votavano in Italia, l'elezione era un rituale di massa perché coinvolgeva o passivamente o attivamente le intere comunità locali¹⁸³. Anche l'astensione poteva, nella sua apparente passività, rappresentare un atto di politica attiva e la campagna elettorale poteva essere anche indirizzata verso una tale soluzione politica del voto¹⁸⁴. Solo con l'avvento del suffragio universale maschile il voto divenne il rituale di massa che ci descrive la storiografia francese. Chi non partecipava direttamente nell'arena politica, le donne ed i bambini, erano tuttavia parte di questo rito che coinvolgeva i loro fratelli, i loro mariti, i loro padri e questa partecipazione si manifestava anche pubblicamente in campagna elettorale e al momento del voto. Si può ben parlare della storia elettorale di chi non votava e più specificatamente della storia della campagna elettorale dei non votanti e dei non aventi diritto di voto. Molto spesso i non votanti erano presenti durante la campagna elettorale e sempre di più con l'allargamento del voto e il ruolo crescente delle donne nella vita politica del paese.

L'atto di votare e le culture politiche che davano un significato ai tempi ed ai riti della campagna elettorale variavano dunque da una società all'altra, da un'epoca all'altra, da una regione all'altra. Definendo le costanti delle campagne elettorali, non abbiamo tuttavia preso finora in considerazione *l'appartenenza politica* come possibile spartiacque tra tipologie diverse di campagne elettorali. Si può pensare che esistettero delle *tipologie di campagne elettorali* che si manifestarono nell'Italia unitaria già dalla sfida delle Sinistre ai moderati della Destra al potere ed improntate a diversi tipi di propaganda?

182) J.L. BRIQUET, *Les pratiques politiques «officieuses». Clientélisme et dualisme politique en Corse et en Italie du Sud*, «Genèses», (20) 1995, pp. 73-94.

183) Basta ricordare il coinvolgimento popolare nelle prime descrizioni di *meetings* pubblici per rendersene conto (RIDOLFI, *Dalla setta al partito* cit., pp. 303-305).

184) Si poteva addirittura pensare di corrompere gli elettori proprio perché si astenessero piuttosto che votassero. Questo accadeva soprattutto nelle elezioni diventate più segrete con l'introduzione di paraventi, di buste, ecc., che rendevano impossibile seguire l'elettore fino al suo voto finale, mentre era possibile controllare che non andasse a votare. Era stato questo il caso degli Stati Uniti, soprattutto dopo le leggi del 1888 in diversi Stati: «In altri casi, non si compra il voto dell'elettore ma la sua astensione dal voto o anche dall'iscrizione alle liste elettorali, facile da constatare» (OSTROGORSKI, *La democrazia e i partiti politici* cit., p. 489).

La campagna dei notabili moderati e/o conservatori¹⁸⁵ si distingueva forse da quella dei partiti popolari per il contatto con i grandi elettori convocati tramite molto pudiche, anche se precise e circostanziate, lettere personali, come gli studi citati all'inizio di queste pagine hanno messo in evidenza. Tale campagna poteva sfociare nel discorso del candidato in un circolo borghese locale durante un banchetto o nella propaganda scritta sul giornale locale per convincere il notabiliato tutto, e dunque il corpo elettorale ridotto. Non si aveva mai un comizio contraddittorio che avrebbe evidenziato una sociabilità eterogenea, come diventò la campagna frutto della democratizzazione del sistema elettorale e, soprattutto, della nascita dei partiti di massa e dell'introduzione del SU. Solo i candidati dell'*Estrema*, o addirittura i soli candidati che chiedevano il voto operaio e contadino in epoca giolittiana, accettarono questo tipo di comizio che richiedeva una maturità politica sufficiente per accettare di ascoltare le ragioni dell'altro. Non era semplice e spesso finiva con tafferugli sedati dalla forza pubblica, anche se non sempre finivano così male, come dimostra il comizio contraddittorio che si tenne tra il nazionalista Luigi Federzoni, esponente costituzionale ed il socialista Campanozzi nell'ottobre 1913 a Roma. «Il comizio si è svolto all'aperto sotto la luce scialba dei fanali, nella vasta piazza della Madonna dei Monti, gremita di un'enorme folla». Il tema del comizio che prevedeva il contraddittorio si aggirava pro o contro la guerra in Libia, un tema scottante, e la massa dei presenti, in grande maggioranza socialisti, «vinti i primi tentativi di ostruzionismo», lasciarono parlare chi difendeva tesi diametralmente opposte a quelle del PSI. «Alla fine della concitata improvvisazione sono scoppiati applausi contrastati dai socialisti che hanno intonato l'inno dei lavoratori al quale i nazionalisti e i costituzionalisti hanno risposto con l'inno di Mameli...»¹⁸⁶. In generale, tuttavia, i comizi che prevedevano il contraddittorio finivano male e le occasioni di risse erano frequenti durante tutta l'epoca giolittiana¹⁸⁷.

185) Franco Andreucci parla addirittura di scarso desiderio di competizione e di campagna elettorale da parte della Destra risorgimentale (F. ANDREUCCI, *La norma e la prassi. Le elezioni irregolari nell'Italia liberale, 1861-1880*, «Passato e Presente», (34) 1995, pp. 39-78).

186) *Un contraddittorio Campanozzi-Federzoni nel I collegio di Roma*, «Corriere della Sera», 5 ottobre 1913.

187) Sono molto numerosi i resoconti fatti dalla stampa di queste degenerazioni nei comizi fatte di ostruzionismo, di chiasso, di tafferugli per impedire spesso che si tenesse il

Una *seconda tipologia di campagna elettorale* era quella dei partiti popolari, democratici o progressisti e, successivamente, dell'Estrema che tendeva a convincere *il corpo elettorale ma anche tutta la società* che lo esprimeva con l'idea che, facendo campagna sul terreno del collegio, da borgo a borgo, tentando così di avvalersi del voto altrui con piccoli favori, promesse di interesse locale, pagamento di cene e bevande ecc., si poteva meglio essere certi dell'appoggio degli aventi diritto al voto. Tuttavia queste tecniche di propaganda a tappeto dipendevano, più che dall'area politica dei partiti, dalla loro organizzazione e capacità di confrontarsi con le regole del giuoco e con il corpo elettorale. Per questi compiti nella prima età del Risorgimento, assumevano un'importanza fondamentale i grandi elettori appartenenti alle professioni liberali: i medici, per esempio, potevano prestare servizio gratuito anche nelle zone remote della campagna in cambio dei voti rurali, ma anche gli apparati amministrativi locali e comunali mandavano avanti piccole pratiche e vendevano favori¹⁸⁸. Le tecniche di propaganda in campagna elettorale si modernizzarono ancora con la nascita dei partiti popolari, il PSI (1892), il PRI (1895) e il Partito Radicale (1904). Il candidato del partito si occupò in ambito nazionale di programmi e politica nazionale ed a livello periferico di interessi locali, organizzando la propaganda e la campagna in funzione di questa dicotomia di interessi legati al partito di appartenenza. I candidati notabili e liberali rimasero tuttavia legati al primo modo di far politica tra centro – il Governo come partito – e periferia – le clientele come elettorato –, segnando così il loro destino in un sistema di massa e per le masse caratterizzato cioè dal SU. Era infatti evidente che con il nuovo secolo, la macchina dei partiti popolari sarebbe stata sempre più perfezionata rispetto ai comitati elettorali liberali tradizionali e questo ben prima della loro *déba-*

discorso avversario. Cito un altro caso tra mille, ad un comizio tra un democratico-cristiano ed un radicale a Bergamo nel 1904: *Botte fra radicali e democratici*, «Corriere della Sera», 12 novembre 1904.

- 188) Era anche il caso di altri paesi mediterranei, quale il Portogallo, come descrive TAVARES DE ALMEIDA, *Eleições e caciquismo* cit., pp. 129-140 a proposito dei «caciques» portoghesi e prima, per la Spagna, J. VARELA ORTEGA, *Il funzionamento del sistema «caciquista»*, «Rivista Storica Italiana», (35) 1973, pp. 933-983, seguito dal classico dello stesso autore, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo durante la Restauración 1875-1900*, Madrid 1977. Di recente è uscito un lavoro che analizza tali comportamenti nella realtà politica locale dei collegi e dei partiti: M.A. PEÑA GUERRERO, *El sistema caciquil en la provincia de Huelva. Clase política y partidos 1898-1923*, Córdoba 1993, pp. 90-96 per l'organizzazione del clientelismo politico.

cle del 1919. «Dalle notizie che recano i giornali delle diverse parti d'Italia – scriveva l'editorialista del "Corriere della Sera" nel 1904 – e da quelle che giungono al Ministero si rileva che mentre i gruppi estremi... sono attivissimi e compatti, il partito costituzionale, nelle sue varie gradazioni, procede fiacco e non concorde. In moltissimi collegi prevale il criterio personale sul criterio politico anzi questo sovente è messo da banda risolutamente. Cosicché mentre si dovrebbe essere uniti in uno scopo e in un metodo comuni contro il nemico, a questo si facilita la strada, opponendo candidature a candidature dello stesso colore cioè sparpagliando le forze e disputandosi il favore ministeriale... Il partito costituzionale sarà abbandonato al caso o agli intrighi o alle sopraffazioni? Il palcoscenico della politica per esso, nell'ora attuale è come deserto e vuoto. L'antitesi coi gruppi estremi è perfetta. Tanto questi sono rumorosi fino troppo ciarlieri, audacissimi, ingombranti, tanto gli altri sono muti e inerti. E il Ministero deve fare tutto per loro... Tutto va alla spicciolata. L'Italia è ripartita in 508 collegi e un collegio non vede l'altro. Ciascun fa da sé, il che è quasi dire che nell'angustia del collegio si perde di vista l'Italia»¹⁸⁹. In questa critica alla politica dei liberali – a parte l'assenza dell'idea di *Nazione* – si ravvisano due concezioni della politica che si traducevano poi in due campagne elettorali diverse, con obiettivi diversi. I liberali rimanevano isolati nei loro collegi a chiedere e pretendere i favori del Ministero e delle loro clientele, mentre i partiti di massa proponevano una campagna elettorale su scala nazionale, sia nelle sue tematiche che nel modo stesso di fare propaganda. Comunque, in generale, l'uso della politica e dei programmi era assente dalle campagne elettorali dei notabili che confidavano nel «Ministero». Ma bastava talvolta mettere avanti il loro stesso «status sociale» e le loro importanti relazioni per ottenere un valore come bene di scambio sul mercato elettorale¹⁹⁰. I candidati popolari, democratici, progressisti invece tenevano da sempre in miglior conto nella loro propaganda la «politica», anche se fatta di interessi locali.

Nelle campagne elettorali dei partiti ci si apriva alla pubblica

189) N.F., *Il pericolo vero*, «Corriere della Sera», 23 ottobre 1904.

190) Nell'economia dello scambio politico-elettorale non sempre era necessario ottenere materialmente un favore. Il solo fatto di sapere di essere stato ascoltato e «preso in considerazione» da parte dell'eletto o del candidato, poteva dare gli stessi risultati e le clientele venivano seguite anche dopo il voto con lettere di ringraziamento per il sostegno dato e anche se le richieste non potevano essere eseguite, come ricorda Emilio Franzina (*Le strutture elementari della clientela* cit., p. 394).

piazza, un fattore, questo, che diventò essenziale nella campagna politica delle associazioni e dei partiti quando le reti politiche si sedimentarono e si passò dai comitati elettorali ad un regime più stabile ed organizzato di partiti concorrenti tra loro. I partiti organizzati erano anche quelli che tentavano di presentarsi in un massimo numero di collegi elettorali nel Regno¹⁹¹ ed i cui sostenitori o propagandisti tentavano di inquadrare tutto il corpo elettorale come nelle campagne per le elezioni presidenziali americane descritte da Ostrogorski¹⁹². Furono tuttavia i socialisti italiani ad estendere queste pratiche, anche a prescindere dalla presenza di strutture partitiche permanenti¹⁹³.

- 191) Già nel 1857 sotto lo Stato piemontese, i conservatori clericali avevano costituito un comitato elettorale «nazionale» che presentò un candidato dello stesso «partito» in 17 collegi. Questa tentata centralizzazione della campagna e dei programmi, che si basavano sulla contestazione della politica di Cavour, permetteva di chiedere agli elettori di pronunciarsi per il candidato conservatore del collegio *anche se non noto agli elettori* locali. Il candidato andava votato perché rappresentante del partito anti Cavour, responsabile di eccessiva pressione fiscale. Si assisteva così, come scrive Raffaele Romanelli, ad una campagna di tipo partitico da parte conservatrice e questo ancora nella preistoria dei partiti italiani quando tutt'al più si confrontavano sporadici «comitati elettorali»! (ROMANELLI, *Il comando impossibile* cit., p. 223).
- 192) OSTROGORSKI, *La democrazia e i partiti politici* cit., pp. 495-496. Ostrogorski parla addirittura del culto della Patria, della Religione della Patria, della cultura della Democrazia, che spingeva tradizionalmente a votare in un sistema nel quale l'elettore era sollecitato dal partito come da nessuna altra parte.
- 193) Dopo il caso di Piacenza, analizzato alla n. 179, prendo qui l'esempio della provincia di Modena tra il 1912 e il 1913. A Modena, come nel resto del paese, il PSI versava in una crisi di numeri e di strutture. Le sezioni erano poco numerose e non esisteva la federazione provinciale. Il partito si manifestava soltanto al momento delle elezioni. La situazione non era comunque nuova: già nel 1901 Ottavio Dinale, segretario della Camera del Lavoro, se ne era reso conto. Infatti i tentativi di creare una federazione provinciale socialista erano rimasti lettera morta e le poche sezioni esistenti erano interamente decentralizzate. «La presenza di una fiorente rete di leghe socialiste – scrive Alceo Riosa – si accompagnava tuttavia nel modenese alla mancanza di una solida struttura organizzativa del partito socialista». A. RIOSA, *Il sindacalismo rivoluzionario in Italia e la lotta politica nel partito socialista dell'età giolittiana*, Bari 1976, p. 681. Il 20 luglio il segretario della Camera del Lavoro e del PSI di Modena, Nicola Bombacci, dette inizio, assieme al CE della sezione di Modena, alla riorganizzazione del PSI nella provincia in vista delle elezioni: bisognava nominare un comitato elettorale, la struttura capace di gestire la campagna del partito (*L'ufficio elettorale socialista*, «Il Domani», (30) 3 agosto 1912, p. 3). L'organizzazione dei comitati elettorali per quartiere, in vista delle elezioni che erano state promesse da Giolitti già a giugno dello stesso anno, ma non ancora stabilite, visto che il decreto di scioglimento delle Camere fu pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale soltanto il 30 settembre (le elezioni furono tuttavia ritardate fino all'ottobre 1913, come rende conto il settimanale socialista di Modena, «Il Domani», (8) 7 dicembre 1912, p. 3), avevano occupa-

Prima della piazza, i banchetti e le bicchierate erano spesso utilizzati come propaganda dai candidati e mobilitavano strati sociali spesso omogenei. Si potevano anche tenere all'aperto e comunque,

to l'attenzione dei socialisti di Modena dopo il XII Congresso del partito tenutosi a Reggio Emilia all'inizio di luglio. Questa attività non nascondeva, però, la reale crisi in cui il PSI versava in tutta la provincia. A differenza di quelli della Camera del Lavoro, i suoi membri effettivi stavano diminuendo. Nell'agosto 1912 c'erano soltanto 150 membri iscritti alla sezione di Modena contro i 162 del maggio. La diminuzione era certamente dovuta all'esclusione dei «bissolatiani». In tutta la provincia 22 sezioni possedevano ancora alcuni aderenti, ma 34 sezioni non ne possedevano che uno soltanto! In questo periodo nella provincia c'erano 762 socialisti (*La riorganizzazione delle sezioni socialiste in provincia*, «Il Domani», (31) 10 agosto 1912, p. 4) di cui soltanto 60 erano abbonati all'«Avanti!» (*I socialisti modenesi per l'Avanti!*, «Il Domani», (3) 20 gennaio 1912, pp. 1-2). A causa dello scarso numero di aderenti che partecipavano alle riunioni delle sezioni accadeva anche, come a Modena nel settembre 1912, che non si potessero prendere delle decisioni in assenza del numero legale. Di fronte a questa catastrofica situazione si imponeva un Congresso provinciale per riorganizzare il partito. Esso fu convocato il 12 ottobre (*Per la riorganizzazione del partito socialista nella nostra provincia*, «Il Domani», (38) 28 settembre 1912, p. 1. Lettera della Prefettura di Modena sul Congresso provinciale socialista al Ministero degli Interni, n. 2410, 5 ottobre 1912, in ACS, MI, DGPS, Div. AA. GG. RR., 1912, Cat. C1, *Ordine pubblico*, b. 15, fasc. Modena) e si tenne sotto la presidenza della personalità socialista più importante della provincia, il deputato Gregorio Agnini, eletto nel collegio di Mirandola ininterrottamente dal 1890. Agnini propose di creare immediatamente la federazione provinciale socialista in vista della campagna elettorale. L'«intransigenza» contro il «governo borghese», in presenza di un suffragio «quasi» universale che avrebbe finalmente permesso di «contare» l'elettorato socialista, era considerata una tattica elettorale nuova e necessaria (*Il Congresso provinciale socialista*, «Il Domani», (33) 13 ottobre 1912, p. 1. «Il congresso, preso atto delle risultanze del congresso di Reggio Emilia, riafferma per quanto riguarda la tattica del partito, la intransigenza nelle elezioni future, sia politiche che amministrative, proclama la necessità della riorganizzazione del partito nella provincia. A tale scopo dichiara costituita la federazione provinciale dei circoli aderenti al Partito Socialista Italiano e passa alla discussione dello Statuto»). La preparazione delle elezioni generali politiche fece tacere le dispute interne al socialismo provinciale durante i mesi invernali: Bisognava designare i candidati e stabilire la propaganda elettorale per i collegi della provincia. È la Federazione Provinciale Socialista che prese le iniziative necessarie per permettere di designare e appoggiare i candidati del partito. Il comitato elettorale di Carpi, d'accordo con la Federazione Provinciale Socialista, doveva designare il sostituto di Bertesi passato ai riformisti bissolatiani. Bombacci, Mastracchi e Basaglia furono eletti il 2 dicembre, durante il Congresso collegiale di Carpi, membri del comitato elettorale del collegio. Da loro dipendeva la nomina del futuro candidato del PSI di Carpi. Il 30 dicembre 1912, durante la riunione della Federazione Provinciale Socialista, Bombacci domandò a tutti i rappresentanti delle sezioni di fornire un'idea sul numero degli elettori socialisti di ogni paese e di ogni «villa» della provincia. Si decise di convocare un nuovo congresso provinciale per designare i candidati dei quattro collegi della provincia («Il Domani», XIII, n. 2, 11 gennaio 1913, p. 2). Il II Congresso della FPS ebbe luogo il 23 febbraio 1913 e si occupò principalmente delle fu-

mobilitavano molte persone anche prive del diritto di voto nella macchina di organizzazione del consenso e della propaganda per un candidato e venivano dunque utilizzati indiscriminatamente dal-

ture elezioni. Il segretario Bombacci dichiarò che dove le sezioni erano dirette da una maggioranza intransigente-rivoluzionaria nessun candidato riformista poteva essere presentato nelle liste elettorali (*Echi del Congresso*, «Il Domani», (12) 23 marzo 1912, p. 1). La sua posizione fu contrastata dai riformisti Agnini e Donati e dall'intransigente Mastracchi (*Il congresso provinciale socialista*, «Il Domani», (9) 1 marzo 1913, p. 2). Fu deciso che i delegati delle sezioni di ogni collegio elettorale si riunissero per fornire la lista dei candidati alle elezioni politiche. La Federazione Provinciale Socialista si sarebbe riunita in seguito avendo il potere decisionale, qualora non si fosse raggiunto alcun accordo a livello collegiale. In questo modo furono designati, come candidati socialisti, Gregorio Agnini a Mirandola, Bindo Pagliani a Modena, Confucio Basaglia a Carpi e Tosi Bellucci a Sassuolo (*Il congresso provinciale socialista*, «Il Domani», (11) 15 marzo 1913, pp. 1-2). A parte Agnini, passato agli intransigenti, tutti gli altri candidati erano riformisti. Tirando le somme della disfatta subita alle elezioni comunali parziali di marzo a Modena (*Dopo le elezioni*, «Il Domani», (10) 16 marzo 1913, p. 3) e, in previsione delle future elezioni legislative, i socialisti di Modena decisero di formare in tutte le «ville» della campagna, secondo un'idea già espressa prima delle elezioni parziali, dei «comitati elettorali socialisti» (CES), per «studiare la lista della propria zona, riunire gli elettori proletari interessandoli alla battaglia e spiegando la importanza delle schede...» (*Al lavoro compagni*, «Il Domani», (12) 23 marzo 1913, p. 1). Il 26 ottobre 1913, dopo una campagna elettorale di un anno e mezzo, forse la più lunga di tutta la storia liberale, si votò nei 508 collegi elettorali del paese per eleggere i deputati della XXIV legislatura. I partiti dell'Estrema, socialisti e radicali, avanzavano nettamente anche se i repubblicani subirono una certa flessione. Grazie ad un censimento degli elettori socialisti potenziali della provincia ed al loro inquadramento nei CES, il PSI di Modena ottenne dei buoni risultati. A Modena stessa, dove prima delle elezioni non si poteva supporre una sorpresa, il deputato uscente Nava, appoggiato dai cattolici grazie al «Patto Gentiloni» (cfr. M. S. PIRETTI, *Una vittoria di Pirro: la strategia politica di Gentiloni e il fallimento dell'intransigentismo cattolico*, «Ricerche di Storia Politica», (9) 1994, pp. 5-40), vinse per 5.308 voti contro 3.733 del candidato socialista Pagliani. Avevano votato 9.184 elettori sui 18.097 del collegio di Modena, fatto che dimostrava la forza del PSI nel mobilitare il suo elettorato (*Il fallimento doloso della democrazia*, «Il Domani», (44) 1 novembre 1913, p. 1). Nel collegio di Sassuolo vinse il radicale Vicini con 7.008 voti contro i 4.151 di Tosi Bellucci. Su 18.641 iscritti votarono 11.307. Il solo collegio che non pose dei problemi ai socialisti, Mirandola, consacrò di nuovo il trionfo di Gregorio Agnini che vinse con 9.190 voti contro i 3.368 del suo avversario Marozzi (Gregorio Agnini era stato eletto la prima volta nel 1892 con 1.633 voti nel collegio di Carpi; rieletto nel 1895 con 424 voti a Modena, 1.020 a Carpi e 1.228 a Mirandola; nel 1897 veniva rieletto con 826 voti a Modena e 1.898 a Mirandola; nel 1900 ottenne 1.124 voti a Modena e 1.724 a Mirandola; nel 1904 ebbe 526 voti a Modena e 2.163 a Mirandola; infine nel 1909 ottenne 3.180 voti a Mirandola. *Candidati e voti socialisti nelle elezioni politiche dal 1892 al 1913*, «Almanacco Socialista», 1918, pp. 164-165). A Carpi, invece, dove la polemica tra PSI e PSRI aveva reso la situazione incerta, fu necessario, il 2 novembre, ricorrere al ballottaggio poiché nessuno dei due candidati vinse al primo turno. Basaglia ottenne 4.862 voti su 13.244 votanti e sui 19.105 aventi diritto; il candi-

la sinistra e dalla destra liberale. Un banchetto di notabili costituiva spesso anche l'occasione dell'apertura della campagna elettorale, quando un comitato presentava il candidato del collegio ai suoi grandi e piccoli elettori a cui si chiedeva di organizzare su scala molto locale la propaganda e la raccolta dei fondi a suo favore¹⁹⁴. Francesco Saverio Nitti veniva presentato ai suoi grandi e piccoli elettori di Muro Lucano «invitandolo ad un banchetto in suo onore nel capoluogo del collegio» ancora nel 1913. In quell'occasione Nitti tenne poi il discorso agli elettori nella tradizione liberale risorgimentale¹⁹⁵.

Nell'età della Destra al potere, in una lettera a Giosuè Carducci del 12 ottobre 1874, il repubblicano Alberto Mario scriveva della necessità del voto in favore della sinistra ed evocava un momento della campagna elettorale a Polesella quando, riunitisi in un banchetto in onore di Mario e di un altro dei Mille, Piva, si declamarono poesie dello stesso Carducci del 1867. I banchetti erano così momenti di mobilitazione politica in cui era presente anche la festa a sfondo culturale. Mario parlava infatti del passaggio graduale dei moderati di ieri all'opposizione di sinistra: «finalmente, i discorsi aggiratisi intorno alle elezioni politiche, egli s'accordarono

dato bissolotiano Bertesi 4.778 contro 3.543 del candidato radicale A. Bertesi. Al secondo turno, su 18.858 iscritti e 14.118 votanti, Basaglia vinse con 7.199 voti contro 6.765 di Giovanni Bertesi candidato del PSRI e deputato uscente. Sui 4 collegi uninominali della provincia il PSI ottenne, dunque, 2 deputati inviando, così, rispetto alla legislatura precedente, un secondo deputato a Montecitorio (*La proporzionale*, «Il Domani», (3) 21 gennaio 1914, p. 3; sui risultati dei cattolici nella provincia di Modena cfr. M.G. Rossi, *Francesco Luigi Ferrari. Dalle leghe bianche al Partito Popolare*, Modena 1977, pp. 177-178). Con la fine del periodo elettorale si esaurì anche l'attività politica della FPS che aveva recitato un ruolo politico soltanto durante la lunga campagna elettorale. Le forze socialiste a Modena restavano irrisorie anche se rispetto al passato erano cresciute. Nell'aprile 1913, nel corso di una riunione del CE della federazione, si parlò di 800 iscritti per tutta la provincia e di 28 sezioni: 2 a Modena, 15 a Carpi, 5 a Mirandola e 6 a Sassuolo (*Riunione della CE*, «Il Domani», (16) 14 aprile 1913, p. 3). Leggendo le cifre si comprende meglio l'asprezza della lotta elettorale a Carpi dove i socialisti contavano il maggior numero di aderenti, e la disfatta a Modena dove erano in minor numero (*Congresso provinciale socialista*, «Il Domani», (7) 14 febbraio 1914, p. 2).

194) Il banchetto chiudeva anche la campagna elettorale dell'eletto per festeggiarlo. Pure i candidati sfortunati ne organizzavano e sempre con intenti di finanziamento mediante sottoscrizioni: cfr. *I ballottaggi nei 3 collegi di Milano*, «Corriere della Sera», 14 novembre 1904.

195) *La proclamazione di Nitti a Muro Lucano. L'annuncio di un discorso del ministro*, «Corriere della Sera», 5 ottobre 1913.

sul nome di Varè, di sinistra»¹⁹⁶. Durante un banchetto veniva così anche impostata la campagna elettorale e deciso il nome del candidato da promuovere nel collegio. L'uso di situazioni di sociabilità borghesi come il banchetto, occasione di festa poetica e letteraria, permetteva molto proficuamente di promuovere la politica e il voto.

Inaugurare un monumento a Mazzini o a Garibaldi in età liberale costituiva sempre l'occasione di discorsi politici oltre che della presenza di notabili, ma anche della folla. Queste celebrazioni coinvolgevano indiscriminatamente elettori e non elettori, uomini e donne, vecchi e bambini, anche se i monumenti non erano inaugurati in sintonia con le campagne elettorali e le elezioni¹⁹⁷, ma corrispondevano ad un momento di sociabilità politica importante¹⁹⁸. In questo senso le feste ufficiali costituivano sempre occasioni di avvicinamento della popolazione alla politica, come la festa dello Statuto¹⁹⁹ o del Primo Maggio²⁰⁰. Sia i monumenti, che le piazze ed i luoghi dove si organizzava il confronto politico erano luoghi laici e popolari che si opponevano alle chiese nei riti della politica e che venivano anche utilizzati per coinvolgere il popolo in campagna elettorale allo stesso modo dei circoli, dei locali rurali, delle associazioni di mutuo soccorso e delle Camere del lavoro²⁰¹. I rituali di massa avvenivano dunque in campagna elettorale principalmente *nelle strade*²⁰², dal momento che tali manifestazioni furono

196) Cfr. la lettera di Alberto Mario a Giosuè Carducci, 12 ottobre 1874, in C. CECCUTI, *Cultura e democrazia fra Mario e Carducci*, Firenze 1983, pp. 32-33.

197) Nel 1900 si organizzarono le elezioni proprio il giorno della festa dello Statuto (3 maggio) che era anche quello della Pentecoste e sembra che l'intenzione del Governo Pelloux fosse stata proprio quella di fare coincidere le feste religiose e laiche con il voto politico per distrarre gli elettori (*Per quali motivi le elezioni generali verrebbero fissate per il giorno dello Statuto*, «Corriere della Sera», 18-19 maggio 1900). Sulle feste risorgimentali e nazionali, i monumenti come simboli della nazione e i momenti di sociabilità politica in età liberale, si veda I. PORCIANI, *Stato, statue, simboli: i monumenti nazionali a Garibaldi e a Minghetti del 1895*, «Storia, Amministrazione, Costituzione», (1) 1993, pp. 211-242.

198) RIDOLFI, *Dalla setta al partito* cit., pp. 303-305.

199) P. SOBRERO, *Romagna in festa nell'Ottocento: i miti religiosi, civili e politici*, «Memoria e Ricerca», (5) 1995, pp. 109-138, qui pp. 128-129. Nel 1900 poi, la festa dello Statuto fu celebrata lo stesso giorno del voto, il 3 giugno.

200) M. FINCARDI, *Primo maggio reggiano. Il formarsi della tradizione rossa emiliana*, voll. 2, Reggio Emilia 1990.

201) M. RIDOLFI, *Feste civili e religioni politiche nel «laboratorio» della nazione italiana, 1860-1895*, «Memoria e Ricerca», (5) 1995, pp. 83-108, qui pp. 92-93.

202) M. ISNENGI, *L'Italia in Piazza. I luoghi della vita pubblica dal 1848 ai giorni nostri*, Milano, 1994. Isnenghi descrive la conquista degli spazi pubblici da parte della poli-

permesse dalle autorità, mentre quelli dei notabili e della borghesia nell'età del suffragio ristretto erano più *al chiuso*: nei teatri, nei circoli, nelle abitazioni private, negli uffici pubblici o anche nelle chiese.

L'Estrema tendeva di più alle manifestazioni di piazza, ai veglioni, alle fiaccolate. In generale, l'abbigliamento tendeva a rappresentare con nastri colorati, cappelli, ecc. l'appartenenza ad un partito anche per chi accompagnava soltanto gli elettori a votare. Le fanfare, le bandiere erano presenti e davano alla campagna elettorale, anche nei primi anni dell'età liberale, un carattere di festa laica. Anche quando si ballava o si andava a teatro per celebrare alcuni candidati era la festa laica ad essere protagonista. La differenza tra la richiesta del consenso ad un programma, a degli ideali e quella della convalida delle gerarchie sociali e notabiliari divenne l'elemento alla base della differenziazione delle tipologie di campagne. La prima si indirizzò verso le masse anche di non elettori, richiedendo ai candidati ed ai loro sostenitori di fare opera di propaganda politica per delle idee. Ci si avvicinava così sempre di più alla costituzione di partiti organizzati, mentre con gli altri sistemi di mobilitazione politica delle reti di *patronage* e clientelari si perpetuavano le gerarchie di dominazione sociale del collegio attraverso i notabili e l'assenza di veri partiti organizzati.

Il suffragio universale, le «sacre du citoyen» secondo Pierre Rosanvallon²⁰³, non garantiva poi con il diritto di cittadinanza politica, l'immediata assimilazione del corpo elettorale nel sistema politico, nemmeno negli Stati Uniti, dove l'atto del voto era considerato da parte dell'elettore «come una testimonianza... di devozione civica che egli dà a se stesso... un culto platonico al suo ruolo di cittadino»²⁰⁴. La lunga marcia verso la costituzione di singoli cittadini-atomi che acquisiscono comportamenti elettorali razionali ed integrati alle regole del sistema politico nazionale è una tematica che sia André-Jean Tudesq che Raymond Huard hanno sviluppato, dimostrando quanto continue furono le pratiche elettorali del regime censitario ancora con l'avvento del SU²⁰⁵ e rafforzando così la nostra

tica vista attraverso la «festa politica» (pp. 109-114) e come «carnevalata politica» (pp. 153-155).

203) ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du Suffrage Universel en France* cit.

204) OSTROGORSKI, *La democrazia e i partiti politici* cit., p. 495.

205) A. J. TUDESQ, *Les comportements électoraux sous le régime censitaire*, in *L'Explication du vote* cit., pp. 100-125 e R. HUARD, *Comment apprivoiser le suffrage universel?*, ivi, pp. 126-148.

convinzione che la campagna elettorale possedesse di per sé dei tempi e delle tematiche astratte dai contesti geografici e storici.

Garrigou ritiene che fare votare per sé significava anche soltanto «fare votare»²⁰⁶, un'opera di non poco conto nelle società a scarsa partecipazione politica come le democrazie borghesi dell'800. Lo studioso francese spiega quanto sia stato disagevole per tutto il sistema politico del suo paese, il passaggio da 300.000 a quasi 9 milioni di elettori tra il 1846 e il 1848. Si dovette infatti attendere la sedimentazione delle istituzioni politiche e delle regole elettorali sul lungo tempo della costruzione dello Stato nazionale e del suo sistema partitico per ottenere che i votanti divenissero dei veri cittadini e che fossero trattati come tali. In Italia, in prima età liberale infatti la campagna elettorale era diretta soltanto ad ottenere che si votasse e che non si avesse un astensionismo tale da avvalorare l'estraneità del corpo elettorale al fatto politico elettivo e all'intero sistema politico-statale risorgimentale²⁰⁷. I programmi, le differenze tra candidati vennero alla luce quando l'istituzione «nazione» fu meglio assimilata da tutti i cittadini elettori e non elettori, una tesi che la storiografia francese, con i suoi numerosi studi sul significato del suffragio universale, dimostra con grande forza²⁰⁸. Solo nel momento in cui candidati ed elettori acquisiscono lo stesso grado di coscienza politica e civica, e cioè al termine del processo di costruzione del sistema politico-partitico nazionale descritto da Stein Rokkan, si può parlare realmente di democrazia²⁰⁹. Prima l'elettore era sempre stato legato a delle classi, delle caste, degli ordini, delle comunità locali ripiegate su se stesse. Dopo l'allargamento del suffragio e il SU, l'elettore divenne, con il tempo e la pratica, un vero cittadino che esprimeva un voto nel segreto delle sue convinzioni politiche e nell'accettazione del sistema democratico, un fatto che non accadde in Italia prima del secondo dopoguerra e della stabilizzazione del sistema democratico.

206) GARRIGOU, *Le vote et la vertu* cit., p. 209. Alain Garrigou non intravede la possibilità di comparazioni diacroniche tra campagne elettorali in ambiti diversi. Il codice elettorale registra, secondo lui, una relazione tra candidato ed elettori che si stabilisce sul lungo tempo: le pratiche elettorali si sedimentano e si strutturano nel corpo elettorale con il tempo.

207) *Ibid.*, p. 47.

208) Gli studi recenti sul suffragio universale in Francia sono quelli di HUARD, *Le suffrage universel en France* cit., di ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen* cit., e di O. RUELLE, *Le suffrage universel*, in J.F. SIRINELLI, *Histoire des droites en France. 3. Sensibilités*, Paris 1992, pp. 251-315.

209) S.N. EISENSTADT e S. ROKKAN, *Building states and nations*, Beverly Hills 1973.

INDICE DEI NOMI

- Abbate Mario, 253, 355n
Abignente Giovanni, 235n
Abozzi Michele, 248n, 266n
Acerbo Giacomo, 173n, 382
Adler Viktor, 205n
Afan De Rivera Achille, 175n
Agnini Gregorio, 207n, 287n, 449n, 450n
Agosta Antonio, 396n
Alaimo Aurelio, 420n
Albasini-Scrosati, Ermanno, 293n
Albertario Davide, 170n
Alberti Annibale, 426 e n., 428
Albertini Luigi, 233n
Albertoni Ettore A., 212n, 345n, 359n
Alessio Giulio, 236n, 237, 241, 242n, 243n, 247, 255, 267n, 268 e n., 353n
Alfieri di Sostegno Carlo, 100, 122
Allievi Antonio, 100, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133
Alloati Enrico, 195 e n.
Amaduzzi Ruggero, 202n
Amari Michele, 98
Amato Giuliano, 361n
Ambrosini Gaspare, 192n, 195n, 253n, 379 e n., 381 e n.
Ambrosoli Luigi, 277n
Amirante Carlo, 372n
Amorth Antonio, 140n
Ancilotti Ferruccio, 287 e n., 288n
Andreucci Franco, 244n, 418n, 445n
Andriulli Giuseppe Antonio, 208n
Annino Antonio, 423n
Anschütz Gerhard, 19n
Antonetti Nicola, IX, 263n, 280n, 289n, 343, 358n, 361n, 367n, 374n
Apih Elio, 208n
Aquarone Alberto, 59 e n., 263n, 357n
Arangio Ruiz Gaetano, 19n, 37n, 219n, 344n
Arbib Edoardo, 299
Arcoleo Giorgio, 19n, 230, 231n, 243 e n., 259, 260n, 279 e n., 280n, 288 e n., 289n, 357 e n., 358 e n., 359
Arduino Ettore, 291n, 292n
Arfé Gaetano, 202n, 206n, 270n, 281n
Aroldi Cesare, 207n
Artom Ernesto, 254
Astuti Guido, 49n
Ausonius, 239n
Avarna Giuseppe Duca di Gualtieri, 196n, 214 e n., 215n
Baccarini Alfredo, 153n
Baccelli Guido, 235n
Bacchelli Giuseppe, 293n
Bacot Guillaume, 43n
Badeni Kasimir Felix, 180
Bagehot Walter, 347
Bagolini Luigi, 373n
Balbo Cesare, 53n, 54, 55
Balboni Enzo, 354
Baldini Massimo, 345n
Balenzano Nicola, 299
Ballerini Velio G., 178 e n., 179 e n.
Ballestrero Maria Vittoria, 219n
Ballini Pier Luigi, IX, 2, 56n, 61n, 62 e n., 63n, 64n, 69n, 139, 140n, 153n, 154n, 163n, 189n, 233n, 244n, 293n, 343n, 352n, 356n, 383 e n., 388n, 407n, 414n, 417n, 426n, 433n
Balzani Roberto, 84n
Bandini Gino, 249, 250n, 251n, 252n, 253n, 256 e n., 275n, 281n, 285n, 355n
Banti Alberto M., 391 e n., 394 e n.
Barodet Désiré, 403
Barthélemy Joseph, 20n
Bartolini Stefano, 383n

- Barzilai Salvatore, 287n, 288n
 Basaglia Confucio, 449n, 450n, 451n
 Bava Beccaris Fiorenzo, 166
 Bedendo Emilio, 420n
 Beernaert Auguste, 161n, 181n
 Belardinelli Mario, 140n, 141n,
 142n, 143n, 145n, 146n, 148n,
 154n, 156n, 157n, 158n, 161n,
 162n, 163n, 164n, 166n
 Below Georg von, 19n
 Benedetto Maria Ada, 53n
 Benoist Charles, 176n, 191 e n.,
 192n, 196n, 197n, 250n, 354 e n.
 Benvenuti Feliciano, 1, 382n
 Berenini Agostino, 207n, 245, 257n
 Bergamini Alberto, 139n, 234n,
 235n, 237, 278
 Bergeron Louis, 47n
 Berlusconi Silvio, 385n
 Bertesi Alfredo, 451n
 Bertesi Giovanni, 449n, 451n
 Berti Domenico, 54n, 80, 81
 Bertolini Pietro, 173n, 225n, 234n,
 235n, 245n, 270n, 272n, 289,
 413, 415
 Bettoni Vincenzo, 249n, 254
 Bicci Alessandro, 114n
 Bigaran Maria Pia, 216n, 225n, 388n
 Biscaretti di Ruffia Paolo, 258n
 Bismarck Otto von, 230
 Bissolati Leonida, 206n, 269, 284n,
 425n
 Blair George S., 106n
 Bobbio Norberto, 350n
 Bodin Jean, 17
 Bodio Luigi, 225n
 Boggiano-Pico Antonio, 162n, 176n,
 182 e n., 183 e n., 184 e n., 185
 e n., 368n
 Bombacci Nicola, 448n, 449n, 450n
 Bombrini Giovanni, 300
 Bonaparte Luigi, 20n
 Bonardi Massimo, 299
 Bonasi Adeodato, 157n
 Bonetta Gaetano, 277n
 Bonghi Ruggiero, 66, 113 e n., 117,
 119, 178n, 190n
 Bonomelli Geremia, 162n, 166n,
 245n
 Bonomi Ivanoe, 204n, 207 e n.,
 208n, 216n, 269, 272n, 281n, 283
 e n., 285 e n., 286n, 287n, 288n,
 290n, 379
 Borelli Giovanni, 144n, 401n
 Borgnini Giuseppe, 280n
 Bornhak Conrad, 19n
 Boselli Paolo, 158, 225n
 Boulanger George, 431n
 Bracton Henry de, 13n
 Branca Ascanio, 299
 Branzoli-Zappi Ezio, 202n
 Brin Benedetto, 77, 81, 141, 142n,
 144, 146n
 Brioschi Francesco, 87, 88 e n., 99
 e n., 101, 102, 103 e n., 125, 126,
 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133
 Briquet Jean Louis, 444n
 Brown Benjamin F., 59n, 146n,
 151n, 210n
 Brunelli Ignazio, 217n, 219n, 220n,
 224n
 Bruniati Attilio, 18n, 66, 67, 68n,
 71 e n., 73n, 86 e n., 94 e n., 96
 e n., 98, 106, 142n, 149n, 159n,
 169 e n., 170n, 201n, 217n, 293n,
 300, 305, 346n, 394n
 Brunicardi Adolfo, 394n
 Bryce James, 262n
 Burdeau Georges, 350n
 Burke Edmund, 22n
 Busnelli Gaetano, 144n
 Butler David E., 384 e n., 386n, 396
 e n., 397n, 425n
 Buttafuoco Annarita, 215n, 216n
 Cabrini Angelo, 206n, 207n, 252n,
 253, 355n
 Caccia Gregorio, 125, 126, 127, 129,
 131, 132, 133
 Caetani Leone, 248n, 252n, 253 e
 n., 255 e n., 266, 355 e n., 360
 e n., 432, 433n

- Caetani Onorato, 280n
 Cahn Ernst, 64n
 Cairoli Benedetto, 60, 72, 74, 79, 111
 Caissotti di Chiusano Luigi, 185n, 186 e n., 195n, 197n
 Callegari Ernesto, 194n, 309
 Calvi di Bergolo Roberto, 139n
 Cambray Digny Luigi Guglielmo, 87, 88n, 101n
 Cambria Rita, 148n, 156n, 160n, 161n, 164n
 Camera Giovanni, 226n
 Cammareri Scurti Sebastiano, 229n, 230n, 269n
 Campana André, 383n
 Campanella Federico, 115
 Campanozzi Antonino, 445 e n.
 Campello Della Spina Paolo, 152
 Camurri Renato, 95n, 149n, 391n, 394n
 Canaletti Gaudenti Alberto, 176n
 Canavero Alfredo, 152n, 164n, 166n, 168n, 170n, 173n
 Canepa Giuseppe, 288n
 Cannizzaro Stanislao, 100, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133
 Canonico Tancredi, 236n
 Cantimori Delio, 45n
 Cantoni Carlo, 236n
 Capellini Vincenzo, 194n, 309
 Capogrossi Giuseppe, 373 e n., 374n, 380 e n., 381 e n.
 Capogrossi Colognesi Luigi, 217n
 Capone Alfredo, 60n, 143n
 Cappellazzi Andrea, 214n
 Cappelli Raffaele, 275n
 Caracciolo Alberto, 202n
 Caratti Umberto, 236n
 Carbonera Paolo Emilio, 414n
 Carboni Vincenzo, 254n
 Carcano Paolo, 159n
 Carducci Giosué, 451, 452n
 Carducci Michele, 380n
 Carini Carlo, 182n, 361n, 372n
 Caristia Carmelo, 260 e n., 261n, 289n, 358n, 366 e n., 368, 369 e n.
 Carlassare Lorenza, 344n
 Carlo I (re d'Inghilterra), 15
 Carocci Giampiero, 141n, 233n
 Carré de Malberg Raymond, 43n
 Cartocci Barbara, 139n
 Carutti Domenico, 57, 58
 Casalini Giulio, 287n, 288n
 Casertano Antonio, 172, 173n, 218n, 281n
 Cassella Fabrizio, 20n
 Cassese Sabino, 354n, 388n
 Castiglione Antonio, 144n
 Castronovo Valerio, 404n
 Casulli Antonio, 260n
 Cavallari Giovanna, 374n
 Cavallera Giuseppe, 290n
 Cavallotti Felice, 120 e n., 141n, 142 e n., 157n
 Cavour Camillo Benso conte di, 57, 60n, 235n, 416, 448n
 Ceccuti Cosimo, 452n
 Cerbino Nicola, 146n
 Ceresa Carla, 139n
 Cerulli Giuseppe, 249n, 254n
 Chabod Federico, 163n, 255n
 Charlot Monica, 386n
 Chaussinand-Nogaret Guy, 47n
 Cherubini Donatella, 206n, 281n, 286n
 Chiarini Roberto, 142n, 175n, 348n
 Chiaves Desiderato, 153n
 Chimienti Pietro, 19n, 198n, 228n, 294n
 Chimirri Bruno, 77, 153n, 170n
 Ciaccheri Bellanti Antonio, 252n
 Ciampi Gabriella, 90n, 91n, 94n, 98n, 102n
 Cianferotti Giulio, 258n, 261n, 353n, 362n
 Ciaurro Gian Franco, 54n
 Ciaurro Luigi, 176n
 Ciccarone Francesco, 255n
 Ciccotti Ettore, 226n, 227n, 246, 253n, 255, 283 e n., 285n, 313
 Ciccotti Francesco, 200 e n.

- Cimorelli Edoardo, 226n
 Cingari Gaetano, 282n
 Ciotti Pompeo, 269n
 Cipriani Franco, 217n
 Ciuffoletti Zeffiro, 388n
 Civis (*vedi* Meda Filippo)
 Cocco-Ortu Francesco, 79n, 276n, 280
 Cocuccioni Vincenzo, 247n, 248n, 255n
 Codacci Pisanelli Alfredo, 235n
 Codronchi Argeli Giovanni jr., 139n, 141 e n., 144n, 297 e n., 299
 Cogliati Lodovico Felice, 162n
 Colajanni Napoleone, 196n, 205n, 220n, 225n, 237 e n., 246n, 255, 394n, 434, 435n
 Colombo Arturo, 212n, 266n
 Colombo Giuseppe, 156n, 236n
 Comandini Ubaldo, 257n, 266n
 Compagnoni Giuseppe, 44 e n.
 Compans Carlo, 142n, 249n
 Confessore Ornella, 152n, 166n
 Considerant Victor, 347 e n.
 Conti Fulvio, 114n, 394n
 Coppin Antonio, 135n
 Coppino Michele, 72, 82, 86, 94, 124
 Coppelani Jean-Yves, 47n
 Corbin Alain, 443n
 Corciulo Maria Sofia, 52n
 Cordova Ferdinando, 293n
 Corniani Roberto, 149n
 Corradini Camillo, 225n, 277n
 Correnti Cesare, 68, 78, 81, 87
 Corsini Umberto, 45n
 Corte Clemente, 68, 109, 115
 Cortese Nino, 46n
 Cortesi Luigi, 230n, 281n, 282n
 Cortina Carlo Alberto, 288n, 289n
 Costa Andrea, 115, 207n, 425n
 Costa Giacomo Giuseppe, 146n
 Costa Pietro, 260n, 263n, 344n
 Cotta Sergio, 350n
 Credaro Luigi, 277n, 283n, 327, 328n, 329
 Crespi Angelo, 198n, 208n, 209n
 Crisafulli Vezio, 26n
 Crispi Francesco, 60n, 67, 69 e n., 71, 73, 76, 77, 79, 80, 81, 87, 89, 90, 93, 94, 98, 108, 109, 119, 121, 124, 140n, 144n, 147n, 174n, 207, 255n, 260n, 410, 417
 Crispolti Filippo, 183n, 194n, 216n, 308
 Crito, 171n
 Croce Benedetto, 45 e n., 349
 Cuoco Vincenzo, 46 e n.
 Curzon George Nathniel, 379n
 Cuzzi Giuseppe, 224n
 D'Addio Mario, 368n, 378n
 D'Agostino Guido, 388n
 D'Alimonte Roberto, 383n
 Dalle Nogare Liliana, 141n
 Damin Gino, 228n
 Dandurand Pierre F.L., 20n
 Daneo Edoardo, 249n, 254n, 277n, 283n, 327, 328, 329
 D'Angelo Lucio, 198n
 D'Angiolini Piero, 142n
 D'Annunzio Gabriele, 402, 405n, 430n, 434n
 Darwin Charles, 40
 De Ambris Alceste, 434n
 De Andreis Luigi, 170n
 De Bonis De Nobili Irene, 224n
 De Capitani d'Arzago Giuseppe, 243n
 De Carli Elena, 166n
 De Cesare Biagio, 246n
 De Cesare Raffaele, 163n
 De Felice Renzo, 48n
 De Felice - Giuffrida Giuseppe, 207n, 420n
 De Fort Ester, 203n, 277n
 De Francesco Edgardo, 221n
 Degl'Innocenti Maurizio, 417n
 De Greef Guillaume, 176n, 178, 179 e n.
 De Johannis Attilio Jéhan, 225n
 Delcroix Albert, 239n

- Della Peruta Franco, 404n
 Della Rocca Giovanni, 69n
 Deloyes Yves, 387n
 Del Pozzo Franca, 217n
 Demoulin Robert, 161n
 De' Negri Carlo, 225n
 Dente Bruno, 354n
 Depretis Agostino, 69, 72, 74 e n.,
 78, 79, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90,
 93, 97, 101, 104, 111, 115, 116,
 118, 119, 124, 128, 129, 130,
 141n, 220, 228n, 292n
 De Renzis Alessandro, 139n
 De Renzis Caterina, 139n
 De Rosa Gabriele, 95n, 367n, 368n
 De Ruggiero Guido, 348n
 De Sanctis Francesco, 394n, 409
 Deschanel Paul, 20n
 De Seta Luigi, 269n
 De Simone Saverio, 176n
 Desjardins Arthur, 20n
 De Viti de Marco Antonio, 228n
 Dinale Ottavio, 448n
 Di Prampero Antonino, 306
 Di San Giuliano Antonino, 170n,
 420n
 Di Sant'Onofrio del Castillo Ugo,
 170n, 234n
 Discipulus, 161n
 Dogliani Mario, IX, 7
 Donati Pio, 450n
 Donno Carmelo Giovanni, 277n
 Dore Giuseppe, 189n
 Doumergue Gaston, 401n
 Droz Jacques, 48n
 Duguit Léon, 191n, 224n, 355 e n.,
 363n, 373 e n.
 Dumoulin Michel, 80n
 Dupriez Léon, 161n
 Durkheim Émile, 191n, 355 e n.
 Duthoit Eugène, 196n, 197n, 354n

 Edoardo II (re d'Inghilterra), 15
 Einaudi Luigi, 377n
 Eisenstadt Samuel N., 454n
 El Gammal Jean, 403n

 Elia Leopoldo, 344n, 351n
 Elisabetta I (regina d'Inghilterra), 17
 Enriques Federico, 19n
 Ercole Paolo, 86, 87, 88
 Ercoli Tiberio, 256n
 Ermini Francesco, 180n, 183n
 Errante Vincenzo, 101, 125, 126,
 127, 128, 129, 130, 131, 133
 Erver, 209n
 Esmein Adhémar, 20n, 354 e n.

 Facta Luigi, 173n, 379
 Fadda Carlo, 19n
 Fani Cesare, 235n, 255n
 Farini Domenico, 84 e n., 85n,
 123n, 143, 144 e n., 145, 146n,
 147n, 154 e n., 157n, 162n, 164n,
 166n, 173n, 174n
 Farneti Paolo, 364n
 Febea (*vedi* Ossani Lodi Olga)
 Federzoni Luigi, 445 e n.
 Féliissent Gian Giacomo, 244n
 Fenili Francesco Paolo, 22n
 Fera Luigi, 210, 242 e n., 246, 250
 e n., 251n, 254, 256 e n., 266n
 Ferracciu Antonio, 19n, 261 e n., 363n
 Ferrari Celso, 178n
 Ferrari Francesco Luigi, 451n
 Ferraris Carlo F., 153n, 167, 168n
 Ferraris Maggiorino, 165n, 243n,
 244n, 279
 Ferri Enrico, 401
 Ferry Jules, 116
 Fili-Astolfone Ignazio, 170n
 Finali Gaspare, 166n, 225 e n.,
 280n, 358n
 Fincardi Marco, 452n
 Finocchiaro-Aprile Camillo, 225n,
 234n, 248n 255 e n.
 Fioravanti Maurizio, 59n, 259n
 260n 262n, 264n, 344n, 353n,
 357n, 362n 364n
 Fiorentino Carlo, 139n
 Fiorino Vinzia, 215n
 Fisichella Domenico, 22n, 349n
 Focardi Orazio, 93

- Fonzi Fausto, 144n, 156n
 Formigoni Guido, 188n, 194n
 Fortebracci Guido, 151n
 Forti Simona, 12n
 Fortis Alessandro, 150n, 210 e n.
 Fortunato Giustino, 89, 196n, 216n,
 255n, 280n, 287n
 Foscolo Ugo, 48
 Fouillée Alfred, 20n
 Fovel Nino (Natale) Massimo,
 285n, 289 e n.
 Francesco Giuseppe (imperatore
 d'Austria), 291
 Franchetti Leopoldo, 110, 111, 112,
 118, 255n, 422 e n.
 Franchini Alessandro, 3, 162n
 Franco Vincenzo, 66n
 Franzina Emilio, 95n, 391 e n., 405
 e n., 447n
 Frosini Tommaso E., 371
 Fryer Richard, 396n
 Fulci Nicolò, 170n
 Furet François, 45n
 Furlani Silvio, 54n
 Fusaro Carlo, 383n
- Gabba Carlo Francesco, 236n
 Gadda Giuseppe, 165n
 Gagliani Dianella, 216n
 Gaiotti De Biase Paola, 216n
 Galante Garrone Alessandro, 157n,
 404n
 Galasso Giuseppe, 282n
 Galimberti Tancredi, 157n, 394 e n.,
 404n, 422n
 Gallavresi Giuseppe, 45 e n.
 Gallerano Nicola, 288n
 Galli Carlo, 11n
 Galli Roberto, 118 e n.
 Gallini Carlo, 228n, 266n
 Galoppini Annamaria, 60n
 Gambetta Léon, 75, 107
 Gandolfi Emiliano, 139n
 Garibaldi Giuseppe, 397n, 452 e n.
 Garibbo Luciana, 182n, 183n, 184n,
 185n
- Garofalo Raffaele, 221, 222n
 Garrigou Alain, 387 e n., 403n, 405
 e n., 407n, 409 e n., 410n, 413n,
 416 e n., 429n, 438n, 439n, 441
 e n., 454 e n.
 Gatti Girolamo, 207n
 Gavazzi Giacomo, 380n
 Gaxie Daniel, 387n
 Genala Francesco, 68, 78, 80, 82,
 87, 89, 90, 91, 93, 94 e n., 95 e
 n., 96 e n., 97 e n., 98 e n., 99,
 108, 114, 117, 119, 120, 122, 124,
 125
 Gencarelli Elvira, 205n
 Gentiloni Vincenzo Ottorino, 360,
 433, 450n
 Gerini Gerino, 249
 G rome No lle, 443n
 Gherardi Raffaella, 140n, 141n, 149n
 Ghisalberti Carlo, IX, 4, 43, 44n,
 45n, 53n, 235n, 371n
 Giacheri Fossati Luciana, 404n
 Giampietro Emilio, 120n
 Giannini Massimo Saverio, 140n,
 350 e n., 351 e n.
 Gianturco Emanuele, 146n
 Gil Fernando, 22n
 Gilissen John, 161n, 407n, 408n,
 437n, 438n
 Gioacchino re di Napoli (*vedi* Mu-
 rat Gioacchino)
 Giolitti Giovanni, 121, 122n, 123,
 142n, 148n, 156n, 157n, 164n,
 171n, 174 e n., 175 e n., 201,
 202n, 203n, 204n, 216n, 224,
 227n, 233 e n., 234n, 235n, 238
 e n., 245, 250n, 251 e n., 253 e
 n., 256, 257n, 258, 264n, 265,
 268n, 272, 273 e n., 275n, 276 e
 n., 278, 279n, 280 e n., 286n,
 288n, 290 e n., 291, 292n, 293n,
 294, 350, 351, 352, 359, 360, 379
 e n., 385, 404n, 419, 420 e n.,
 422n, 448n
 Giovagnoli Raffaello, 400n
 Giovannini Alberto, 286n

- Girardini Giuseppe, 267n
 Giriodi Leone Massimo, 225n
 Giuliani Gaetano, 235n
 Giuntella Vittorio Emanuele, 45n
 Gneist Rudolph, 19n, 33
 Gómez Homen Pier Filippo, 176n
 Govi Mario, 286n
 Gozzi Gustavo, 198n, 363n
 Greppi Emanuele, 150n, 152, 153n
 Griffo Maurizio, 212n, 347n
 Gruner Erich, 387n
 Guarino Eugenio, 206n
 Guccione Eugenio, 379n
 Guderzo Giulio, 182n
 Gueniffey Patrice, 45n, 387n, 424n
 Guglielmo III d'Orange (re d'Inghilterra), 15
 Guicciardini Francesco, 146n, 278
 Guiccioli Alessandro, 107 e n.
- Hänel Albert, 19n
 Hare Thomas, 64, 197n, 200n, 237n, 246, 347
 Hauriou Maurice, 20n, 372
 Hegel Georg Wilhelm Friedrich, 38n, 48 e n.
 Heidenheimer Arnold J., 383n
 Heinze coniugi, 196n
 Heller Hermann, 372 e n.
 Henrion Charles Edouard, 190n
 Henry M., 20n
 Hermens Ferdinand A., 379 e n.
 Hobbes Thomas, 12n, 21n
 Holtz-Bacha Christina, 383n
 Holtzendorff Franz von, 19n
 Huard Raymond, 63n, 387n, 391 e n., 401n, 404n, 424 e n., 430 e n., 431 e n., 437n, 439n, 453 e n., 454n
 Huckfeldt Robert, 383n
- Ihl Olivier, 387n, 443n
 Impallomeni Giovanni Battista, 241n
 Incagnoli Angelo, 92
 Invrea Francesco, 187 e n., 193n
- Isnenghi Mario, 452n
- Jacini Stefano, 188
 Jannazzo Antonio, 146n
 Jaurès Jean, 405n
 Jellinek Georg, 19n, 20, 21 e n., 26n, 34 e n., 35, 364n
 Jona Guido, 18n, 176 e n., 177n, 178 e n.
- Kaid Linda Lee, 383n
 Kavanagh Dennis, 383n
 Kelsen Hans, 43n, 380 e n.
 Ketteler Wilhelm Emmanuel von, 182n
 Kirchenheim Artur von, 19n
 Kohler Josef, 19n
 Kuhn Thomas Samuel, 344, 345n
 Kühne Thomas, 387
 Kuliscioff Anna, 206n, 207n, 215n, 216n, 227, 228n, 264n, 268n, 269n, 270n, 282, 284n, 286, 434n
- Laband Paul, 19n, 26n, 27 e n., 34, 35
 Labriola Arturo, 204, 205n, 206n
 Labriola Teresa, 215n, 220n
 Lacava Pietro, 81, 82, 85n, 87, 157n, 236n
 Lachapelle Georges, 355n
 Laconcelli Angela, 66n
 Lacroix Bernard, 355n
 Ladaga Nicola M., 161n
 La Malfa Maria Luisa, 160n
 Lampertico Fedele, 61n, 90n, 95 e n., 96 e n., 97 e n., 98 e n., 99 e n., 100n, 102, 103n, 104, 106, 124, 125 e n., 126, 127, 128, 129, 131, 132, 133 e n., 135 e n., 391n, 405 e n.
 Lanchester Fulco, 260n, 345 e n., 349n, 363n, 366n, 370n
 Lanciotti Maria Elvira, 99n, 358n
 Lanini Pietro, 239 e n., 241n
 Lanza Giacomo, 442n
 Lanza Giovanni, 60
 Laski Harold J., 376 e n.

- Laveleye Émile de, 80n, 95, 104n, 197n
 Lazzari Costantino, 210n, 269n, 282n
 Lector, 209n
 Ledda Elena, 405n
 Ledeen Michael A., 430n
 Leibholz Gerhard, 12n
 Leoncini Bartoli Antonella, 54n
 Leone XIII (Vincenzo Gioacchino Pecci), 143, 182n, 367
 Lerda Giovanni, 206n
 Levita Carl, 19n
 Levra Umberto, 155n, 164n, 166n, 173n, 175n
 Liberati Gianfranco, 140n
 Lill Rudolf, 404n
 Lipset Seymour Martin, 384n
 Locatelli Anton Felice, 271n
 Lodi Luigi, 220n, 243n, 248n, 255
 Logre Bernard, 396n
 Lombardo Antonio, 212n
 Losurdo Domenico, 346n
 Lotti Luigi, 170n, 291n
 Lowell A. Lawrence, 376n
 Lucchini Luigi, 73n, 74n, 79n, 84n, 108n, 109n, 150n, 225n
 Luciani Francesco, 146n
 Luciani Massimo, 371n, 396n
 Lucifero Alfonso, 224 e n., 246n
 Luzzatti Luigi, 1, 2, 3, 4, 5, 62n, 65, 95 e n., 96n, 107 e n., 139 e n., 145n, 154n, 155n, 157n, 158n, 164n, 165n, 166 e n., 216n, 224, 225n, 233 e n., 235n, 242 e n., 244 e n., 245n, 248 e n., 249n, 250, 264 e n., 265 e n., 266n, 270, 272 e n., 273 e n., 274, 275 e n., 276n, 277n, 278, 279 e n., 280 e n., 281n, 284 e n., 285n, 287, 288 e n., 289 e n., 290n, 294 e n., 295, 296 e n., 297, 299, 315, 322 e n., 323, 330, 356 e n., 357, 360 e n.
 Luzzatto Arturo, 235n
 Mac Ilwain Charles Howard, 13n, 14n, 15
 Macola Ferruccio, 157n
 Maier Charles S., 372n
 Maisel Louis, 383n
 Majorana Angelo, 242 e n., 249, 255
 Malgeri Francesco, 173n
 Malou Jules, 417n
 Malvezzi Campeggi Antonio, 162 e n., 180 e n., 181 e n., 185
 Mameli Goffredo, 445
 Mamiani Terenzio, 65, 96n
 Mana Emma, 157n, 394 e n., 404n, 422n
 Manacorda Gastone, 167n
 Mancini Camillo, 249n
 Mancini Pasquale Stanislao, 80, 82n, 85n, 87
 Manfredi Giuseppe, 100, 101n, 103, 125, 126, 127, 131, 133 e n.
 Mangoni Luisa, 152n, 191n, 258n, 259n, 260n, 363n
 Mantica Giuseppe, 235n
 Maraini Clemente, 114, 115, 116n
 Marangoni Guido, 205n, 207n, 210n, 287n
 Maranini Giuseppe, 370, 371n, 377 e n., 379n
 Marcère Émile L. G. Deshayes de, 197n
 Marchi Teodosio, 261 e n., 262 e n.
 Marcora Giuseppe, 85n, 255n
 Marghieri Alberto, 223n, 224 e n.
 Margiotta Broglio Francesco, 377n
 Maria II (regina d'Inghilterra), 15
 Mario Alberto, 200n, 451, 452n
 Marozzi Antonio, 450n
 Martelli Diego, 394n
 Martini Ferdinando, 86, 139n, 155n, 157n, 165n, 174n, 249 e n., 255n, 279, 298
 Martone Luciano, 244n, 418n
 Mastellone Salvo, 43n, 44n, 45n
 Mastracchi Enrico, 449n, 450n
 Matteucci Nicola, 13n, 404n
 Maurigi di Castel Maurigi Ruggiero, 68, 201n
 Maury Eugenio, 235n

- Mayer Arno J., 7 e n., 8, 40n, 41n
 Mayer Otto, 19n
 Mazza Pilade, 228n, 400n
 Mazzacane Aldo, 149n, 362n
 Mazzarolli Leopoldo, IX, 1, 140n
 Mazzini Giuseppe, 397n, 452
 Mazzini Sergio, 139n
 Mazzoni Guido, 164n
 Meda Filippo, 161n, 188 e n., 189n,
 193 e n., 194n, 195n, 198n, 213
 e n., 252n, 253, 254n, 307, 308,
 355n
 Medici Francesco, 235n
 Melis Guido, 352n, 382n
 Menzel Adolf, 19n
 Mercadante Francesco, 347n
 Merli Stefano, 141n
 Merloni Giovanni, 227n, 229 e n.,
 269n
 Messedaglia Angelo, 183n
 Messineo Francesco, 38n
 Meyer Georg, 19n, 26n
 Miceli Vincenzo, 18n, 37, 38 e n.,
 236 e n.
 Micheli Giuseppe, 161n
 Michels Robert, 9 e n., 205n, 262
 Mill John Stuart, 22 e n., 23 e n.,
 24, 25, 29, 64, 197n, 346 e n.,
 347 e n., 348n, 349
 Milza Pierre, 403n
 Minghetti Marco, 61n, 65, 66, 77n,
 80 e n., 81, 82n, 83 e n., 88, 92,
 93, 94, 96, 97 e n., 98, 99, 102,
 105, 452n
 Minoretti Dalmazio, 216n
 Mirabelli Roberto, 18n, 200 e n.,
 205 e n., 220n, 224n, 228n, 246,
 253n, 266, 277n, 394n
 Mirkine-Guetzevitch Boris, 370n
 Modigliani Giuseppe Emanuele,
 206 e n., 226n, 281 e n., 282 e n.,
 284n, 286 e n.
 Mohl Robert von, 19n
 Mola Aldo Alessandro, 263n
 Molière Jean-Baptiste Poquelin, 110
 Molmenti Pompeo, 235n
 Mommaert Jean, 239n
 Mondolfo Ugo Guido, 282
 Moneta Alcibiade, 117
 Monsagrati Giuseppe, 60n
 Montalcini Camillo, 198n, 426 e n.,
 428n
 Montalto Giacomo, 229n
 Monteleone Renato, 388n
 Montemartini Luigi, 207n, 236n
 Montesquieu (Charles-Louis de
 Secondat), 43n, 46
 Montessori Maria, 220n
 Monticone Alberto, 182n
 Monzani Cirillo, 112
 Moore Blaine Free, 106n
 Morandi Luigi, 254n
 Morelli Emilia, 123n, 144n
 Morelli-Gualtierotti Gismondo, 235n
 Morello Vincenzo, 234 e n.
 Moret y Prendergast Segismundo,
 290n
 Morgari Oddino, 207n, 269n, 284n
 Morini Carlo, 236
 Mortara Lodovico, 217 e n., 218,
 220, 223, 265n
 Mortati Costantino, 26n, 345n, 371n
 Mosca Gaetano, 180n, 212 e n., 213
 e n., 222 e n., 247 e n., 266,
 267n, 291n, 293n, 359 e n., 372n,
 376, 377n
 Moscati Ruggero, 46n
 Mosse George L., 430n
 Mulazzi Pietro, 144n
 Murat Gioacchino, 49, 51
 Muratori Angelo, 246
 Murri Romolo, 161n, 183n, 194 e n.,
 195n, 228n, 249n, 255
 Musella Luigi, 388n, 392, 393n, 394n,
 404 e n., 405 e n., 416 e n.
 Mussolini Benito, 375n, 382

 Napoleone I Bonaparte (imperatore
 dei francesi), 47, 51, 291
 Napoleone III Bonaparte (impera-
 tore dei francesi), 230
 Nava Ottorino, 450n

- Naville Ernest, 64 e n., 65 e n., 95
 Naville Hélène, 64n, 65n
 Negri Guglielmo, 54n
 Negri de' Salvi Eduardo, 270n
 Negrotto-Cambiaso Pierino, 253, 355n
 Niccolini Ferruccio, 200n, 203n, 204n,
 238n, 239n, 250n, 282n, 285n
 Nicola Francesco, 140n
 Nicolosi Paolo, 110n
 Nicotera Giovanni, 67, 69, 76, 77,
 79, 81, 89, 90, 93, 109, 110, 111,
 112, 113n, 117, 118, 119, 124
 Nitti Francesco Saverio, 225n, 247,
 258n, 419, 434, 451 e n.
 Nocilla Damiano, 176n
 Nofri Quirino, 288n
 Noi (*vedi* Turati Filippo), 250
 Noiret Serge, IX, 61n, 114n, 161n,
 296n, 343n, 383, 391n, 394n,
 407n, 427n, 440n
 Nunziante Ferdinando, 197n
- Oddi Carlo, 161n, 162n
 Offerlé Michel, 387n, 411n, 421n,
 423n, 425n, 430n, 443n
 O'Gorman Frank, 417n, 424n,
 428n, 439n
 Oldofredi Tadini Girolamo, 166n
 Orlando Vittorio Emanuele, 4, 18n,
 19n, 29, 30n, 31, 32, 35, 39 e n.,
 40, 41n, 170n, 217n, 221 e n.,
 222, 224n, 247 e n., 255 e n., 258
 e n., 348 e n., 349 e n., 352n,
 353n, 363n, 364n
 Ornaghi Lorenzo, 176n, 373n
 Orsini Tito, 125, 126, 127, 132, 133
 Ortino Sergio, 379n
 Ossani Lodi Olga, 220n
 Osservatore (Un) (*vedi* Bertolini
 Pietro)
 Ostrogorski Mosei Y., 369 e n., 385
 e n., 386n, 397 e n., 400 e n.,
 401n, 402 e n., 416 e n., 418 e
 n., 424, 428 e n., 429 e n., 430,
 432n, 436 e n., 444n, 448 e n.,
 453n
- Ozouf Mona, 45n
- Padelletti Guido, 18n
 Pagliani Bindo, 450n
 Pais-Serra Francesco, 112
 Paladin Livio, IX, 2, 382n
 Palma Luigi, 18n
 Panunzio Sergio, 205n, 207n, 374 e n.,
 375 e n.
 Papa Dario, 376n
 Papadopoli Angelo, 118 e n., 293n
 Parenzo Cesare, 140n
 Pareto Vilfredo, 40
 Pasqualino-Vassallo Rosario, 226n,
 249n
 Pasquinucci Daniele, 114n, 433n
 Paulucci De Calboli Giacomo, 260n
 Pavia Angelo, 224n
 Pavoncelli Giuseppe, 165n
 Pavone Claudio, 198n, 221n, 264n,
 351n, 352n
 Pecorari Paolo, IX, 2, 182n, 233n,
 356n, 367n, 368n
 Pedone Franco, 207n, 434n
 Pellegrini Antonio, 237n
 Pellegrini Clemente, 118, 280n
 Pellerano Silvio, 249n, 250n, 266n
 Pelloux Luigi, 160n, 166, 167 e n.,
 168, 169n, 170n, 171n, 173 e n.,
 174n, 175n, 192, 193, 203n, 452n
 Pelosi Celso, 161n
 Peña Guerrero Maria Antonia, 446n
 Pepere Francesco, 19n
 Perfetti Francesco, 374n
 Pergolesi Ferruccio, 198n
 Pernerstorfer Engelbert, 205n
 Pernstorfer (*vedi* Pernerstorfer
 Engelbert)
 Persico Federico, 18n, 176n, 178n
 Perticone Giacomo, 370n
 Peruzzi Emilia, 65 e n., 91n, 96, 98
 Peruzzi Ubaldino, 65 e n., 66 e n.,
 68 e n., 94n, 96, 216n
 Pesci Ugo, 164n, 173n
 Petrone Igino, 187 e n., 188n, 367
 e n.

- Petronio Giuseppe, 202n
 Petrozziello Modestino, 19n
 Peverelli Pietro, 58
 Pezzino Paolo, 221n
 Piaggio Erasmo, 300
 Picardi Luigi, 187n
 Pieroni Bortolotti Franca, 215n
 Pignotti Marco, 114n
 Piretti Maria Serena, 56n, 65n, 66n,
 90n, 113n, 176n, 259n, 343n,
 352n, 355n, 356n, 360n, 362n,
 369n, 388n, 414n, 418n, 420n,
 450n
 Pisa Giulio, 143 e n., 399
 Pisanelli Giuseppe, 392
 Pischedda Carlo, 55n, 235n, 410n,
 412n, 413n, 417n
 Piva Remigio, 451
 Pivato Stefano, 277n
 Pizzorusso Alessandro, 217n
 Plastino Giuseppe, 255n
 Pocock John Greville Agard, 345n
 Poincaré Raymond, 416
 Pombeni Paolo, 142n, 352n, 356n,
 395n
 Pompili Guido, 255n
 Ponzio Giovanni, 54n, 404n
 Porciani Ilaria, 149n, 452n
 Porée A., 54n
 Posada-Carbo Edoardo, 428n
 Pozzi Domenico, 170n, 289n, 290n
 Pozzi Regina, 192n
 Pozzolini Martino, 292n
 Presutti Errico, 231 e n., 232 e n.,
 260n
 Preuss Hugo, 19n
 Prinetti Giulio, 111, 146n, 150n, 153
 e n., 157n, 173n, 297
 Prins Adolphe, 176n, 190n
 Psichari Henriette, 192n
 Pugliese Giulio, 287n
 Pullé Leopoldo, 236n

 Quagliariello Gaetano, 81n, 212n,
 369n, 385n, 386n, 428 e n.
 Queirolo Giovanni Battista, 255

 Quesada Maria Antonietta, 66n

 Racca Vincenzo, 196n
 Racioppi Francesco, 171n, 172 e n.,
 236n
 Raineri Giovanni, 394, 442n
 Randerad Nico, 422n
 Ranney Austin, 384n
 Ranzato Gabriele, 221n
 Rastignac (*vedi* Morello Vincenzo)
 Rattazzi Urbano, 173, 174n, 279 e n.,
 280 e n., 288n
 Rebuffa Giorgio, 352n, 371n
 Regulus, 149n, 154n
 Rémond René, 387 e n., 436n
 Renan Ernest, 192n
 Renner Karl, 19n
 Rerum Scriptor (*vedi* Salvemini
 Gaetano)
 Ricasoli Bettino, 68
 Ricci Saverio, 175n
 Ricciardi Giuseppe, 66, 68
 Richard Giulio, 255n
 Ricotti Carlo, 47n
 Ridola Paolo, 146n
 Ridolfi Maurizio, 241n, 269n, 389n,
 394n, 395n, 397n, 444n, 452n
 Rieker Karl, 19n
 Rigola Rinaldo, 207n, 287, 288n
 Riosa Alceo, 210n, 448n
 Rizzo Maria Marcella, 144n, 146n
 Rocco Alfredo, 173n, 375 e n.
 Rokkan Stein, 372n, 454 e n.
 Romagnosi Gian Domenico, 49 e n.,
 176n
 Romano Santi, 4, 19n, 32, 33n,
 176n, 258 e n., 259 e n., 261,
 262, 361, 362 e n., 364n, 365
 Romanelli Raffaele, 140n, 142n,
 175n, 221n, 264n, 348n, 352n,
 388n, 409 e n., 410n, 415n, 418n,
 422n, 423n, 431n, 437n, 448n
 Romanin-Jacur Leone, 225n
 Romussi Carlo, 120n, 170n, 216n
 Rondani Dino, 207n
 Rosano Pietro, 157n

- Rosanvallon Pierre, 349n, 373n,
 387n, 453 e n., 454n
 Rosmini Antonio, 347n
 Rossi Luigi, 19n, 225n, 280n, 288n,
 363 e n., 364 e n.
 Rossi Mario Giuseppe, 451n
 Rossi Pellegrino, 53, 54n
 Rossi-Doria Anna, 155n, 216n
 Rossi-Doria Manlio, 196n
 Rotelli Ettore, 263n, 379n, 380n
 Rudelle Odile, 116n, 454n
 Rudini Antonio Starabba di, 62n,
 81, 119, 139, 140 e n., 141 e n.,
 142n, 143n, 144 e n., 145n, 146
 e n., 147 e n., 148n, 150 e n.,
 151n, 152n, 154 e n., 155n, 156
 e n., 157n, 158n, 159n, 161n,
 162n, 163n, 164 e n., 165n, 166
 e n., 167, 168, 169n, 243n, 255n,
 297, 298 e n., 299, 300
 Ruffilli Roberto, 155n, 258n, 362n,
 367n
 Ruffini Francesco, 347 e n., 377 e n.
 Ruge Fabio, 420n
 Ruini Meuccio, 197, 198n
 Rumi Giorgio, 209n
 Rusconi Gian Enrico, 372n
 Russo Vincenzo, 46n

 Sabatini Romolo, 206n, 269n
 Sabbatucci Giovanni, 56n, 388n
 Sabini Giovanni, 247n, 252n
 Sacchi Ettore, 205n, 208 e n., 255n,
 267n
 Saffi Aurelio, 115
 Sagrestani Marco, 114n, 394n
 Saitta Armando, 44n
 Saladino Antonio, 50n
 Salandra Antonio, 19n, 146 e n.,
 170n, 173n, 178n, 247 e n., 254,
 255n, 258n, 279
 Salotti Guglielmo, 405
 Salvadori Massimo L., 282n
 Salvati Mariuccia, 198-199n, 216n, 352n
 Salvemini Gaetano, 139n, 202 e n.,
 203 e n., 204n, 205n, 208 e n.,
 229 e n., 230 e n., 267, 269n, 281
 e n., 282 e n., 283 e n., 284n,
 287 e n., 349, 350 e n.
 Salvi Cesare, 260n
 Saracco Giuseppe, 125, 126, 127,
 128, 129, 130, 131, 132, 133, 297
 Saraceno (Il), (*vedi* Lodi Luigi)
 Saredo Giuseppe, 154n, 172n, 309
 Sbriccoli Mario, 260n
 Scala Stefano, 194n, 195n, 307, 308
 Scaramella-Manetti Augusto, 235n
 Scelle Georges, 20n
 Schiavi Alessandro, 207n, 240n, 241
 e n., 284n, 389 e n., 395n, 434n
 Schiavone Aldo, 260n, 344n
 Schmitt Carl, 21 e n., 26 e n.
 Scirocco Alfonso, 52n, 143n
 Scoca Franco Gaetano, 140n
 Scoppola Pietro, 187n
 Seidler Gustav, 19n
 Seismit-Doda Federico, 111
 Sella Quintino, 76n, 77, 79, 82n, 84
 e n., 85n, 92
 Semeria Giovanni, 183n
 Semetko Holli A., 383n
 Serena Ottavio, 243n
 Serralunga-Langhi Giovanni Maria,
 150n, 181n, 186n
 Sestan Ernesto, 282n
 Severi Giovanni, 280n
 Seydel Max von, 19n
 Siegfried André, 403 e n.
 Sieyès Emmanuel Joseph, 47
 Siliprandi Provido, 190n
 Simoni Fulvio, 392n, 425n
 Sineo Paolo Emilio, 146n, 149n
 Singer Brian C.J., 43n
 Siotto Pintor Manfredi, 19n, 27n,
 29, 222 e n., 236n, 257 e n.,
 260n, 365 e n.
 Sirinelli Jean François, 454n
 Sneed Joseph D., 345n
 Sobrero Cesare, 275n
 Sobrero Paola, 452n
 Socci Ettore, 170n
 Sola Giorgio, 212n

- Solages Ludovic, 405n
Soldani Simonetta, 217n, 219n
Sonnino Sidney, 59 e n., 86, 89, 139n,
146 e n., 150n, 151 e n., 152n, 158,
159n, 165n, 166n, 173n, 199n, 210
e n., 211n, 228n, 234n, 255n, 256,
257 e n., 276 e n., 278, 279n, 294
e n., 322 e n., 329, 422, 443
Sorba Carlotta, 388n, 391, 392n, 417n
Sorel Georges, 372
Sorrentino Tommaso, 142n, 143n,
156n
Spadolini Giovanni, 156n, 212n,
266n, 377n
Spaventa Silvio, 58, 392
Spectator, 268n
Spencer Herbert, 39
Spinella Mario, 202n
Spini Giorgio, 146n
Spinola Emilio, 277n
Spirito Francesco, 293n
Sprague John, 383n
Springer Rudolf (*vedi* Renner Karl)
Stegmuller Wolfgang, 345n
Stengers Jean, 161n, 392n, 416n
Stoppato Alessandro, 222n
Storchi Amilcare, 227n
Sturzo Luigi, 195 e n., 367n, 368 e
n., 370n, 372n, 378 e n., 379 e
n., 380, 381 e n.
Suardi Gianforte, 164 e n.
- Tajani Diego, 88, 89n, 90, 93, 124
Talamo Giuseppe, 72n, 141n
Tambaro Ignazio, 252n
Tarchi Marco, 372n
Tartakowsky Danielle, 443n
Tavares de Almeida Pedro, 425n,
437n, 446n
Tecchio Sebastiano, 118, 147, 148n,
156, 158 e n.
Teixeira de Mattos Vittore, 252n
Temperley Harold William Vazeil-
le, 358n
Tesoro Marina, 215n, 225n, 266n,
286n, 435n
- Tessitore Fulvio, 258n, 344n
Tittoni Tommaso, 164n, 273n, 275n,
280n
Todeschini Mario, 207n
Toniolo Giuseppe, 162 e n., 181,
182n, 183n, 197n, 368 e n.
Torraca Francesco, 394n
Torraca Michele, 109n, 114n, 115n,
116 e n., 140n, 148 e n., 149n,
153n, 154n, 160 e n., 161n, 167n,
169n, 170n, 189, 190n, 191,
192n, 193 e n.
Torre Andrea, 279n
Torrighiani Filippo, 159n
Tosi Bellucci Luca Antonio, 450n
Tranfaglia Nicola, 404n
Traniello Francesco, 370n
Trempe Rolande, 405n
Treves Carlo, 206 e n., 226n, 253n,
254n, 257n, 266, 288n
Triepel Heinrich, 19n
Tripepi Francesco, 170n
Troper Michel, 345n
Tudesq André-Jean, 453 e n.
Tulard Jean, 51n
Turati Filippo, 170n, 203 e n., 204,
205n, 206 e n., 207n, 226 e n.,
228n, 242 e n., 250n, 253, 264n,
268n, 269 e n., 270n, 281n, 282
e n., 285n, 355n, 375, 376 e n.,
434 e n.
Turbiglio Sebastiano, 171 e n.
Turi Gabriele, 217n
Turiello Pasquale, 178n
- Ullmann Walter, 11n
Ullrich Hartmut, IX, 61, 69n, 142n,
225n, 228n, 244n, 245n, 246n,
249n, 252n, 256n, 264n, 272n,
278n, 280n, 288n, 289n, 290n,
292n, 293n, 294n, 350n, 404n
Ungari Paolo, 375n
Uva Bruno, 176n
- Vacca Giovanni, 200n
Vacchelli Giovanni, 19n

- Valeri Nino, 122n
 Valiani Leo, 282n
 Vallauri Carlo, 141n, 348n
 Valli Eugenio, 246, 275n
 Varazzani Savino, 206n, 208n
 Varé Giovanni Battista, 452
 Varela Ortega Joaquín, 446n
 Vasale Claudio, 374n, 378n
 Vecchio Giorgio, 354
 Velatri Nino (*vedi* Niccolini Ferruccio)
 Vella Federico, 269n
 Ventura Angelo, 282n
 Vercesi Ernesto, 196n
 Vernizzi Cristina, 85n, 120n, 157n
 Verzi Ernesto, 206n
 Vicini Antonio, 450n
 Vicini Marco Arturo, 196n, 197n, 277n
 Vidari Ercole, 170n
 Vigezzi Brunello, 264n, 268n, 269n, 286n, 290n, 293n,
 Vigni Francesca, 60n
 Villa Tommaso, 280n
 Villari Pasquale, 174n, 225n, 294
 Vineis Nicolò, 404n
 Visconti-Venosta Emilio, 77 e n., 139n, 146n, 158, 162, 164 e n., 165n, 166n, 299, 300
 Vitelleschi-Nobili Francesco, 100, 127, 129, 132, 133, 152 e n.
 Vivarelli Roberto, 263n, 296n
 Volpe Landi Gian Battista, 194n, 309
 Volpi Mauro, 371n, 396n
 Warlomont René, 51n
 Webb Beatrice, 376 e n.
 Webb Sidney, 376 e n.
 Wickham Steed Henry, 165n
 Winspeare Antonio, 144n, 300
 Witte Els, 161n
 Woeste Carlo, 306
 Zanardelli Giuseppe, 61n, 73 e n., 74 e n., 75, 77, 78, 79 e n., 80, 82 e n., 83 e n., 85 e n., 86, 87, 88, 89 e n., 90, 91, 93, 96, 99, 103, 104, 106, 111, 112, 115 e n., 117n, 118 e n., 124, 129, 130, 141 e n., 142 e n., 143n, 144, 145n, 146 e n., 147 e n., 148n, 152n, 154, 155 e n., 156n, 157n, 158 e n., 163n, 164 e n., 165n, 174 e n., 201, 220 e n., 228n, 271n, 298, 299, 300, 348 e n.
 Zani Maurizio, 392n, 419n
 Zanolini Guido, 258n
 Zerboglio Adolfo, 207n, 228n
 Zoccoletti Riccardo, 225n
 Zotico (Lo), (*vedi* Colajanni Napoleone)
 Zucconi Giovanni, 153n

BIBLIOTECA LUZZATTIANA
FONTI E STUDI

1. Paolo Pecorari, *Il protezionismo imperfetto. Luigi Luzzatti e la tariffa doganale del 1878*, Venezia 1989, pp. 451.
2. *Luigi Luzzatti e il suo tempo*. Atti del convegno internazionale di studio (Venezia, 7-9 novembre 1991), raccolti da Pier Luigi Ballini e Paolo Pecorari, Venezia 1994, pp. 557.
3. *La politica della casa all'inizio del XX secolo*. Atti della prima giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea (Venezia, 3 dicembre 1993), a cura di Donatella Calabi, Venezia 1995, pp. 296.
4. *Finanza e debito pubblico in Italia tra '800 e '900*. Atti della seconda giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea (Venezia, 25 novembre 1994), a cura di Paolo Pecorari, Venezia 1995, pp. 254.
5. *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento*. Atti della terza giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea (Venezia, 17 novembre 1995), a cura di Pier Luigi Ballini, Venezia 1997, pp. 470.
6. *Verso la svolta delle alleanze. La politica estera dell'Italia ai primi del Novecento*. Atti della quarta giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea (Venezia, 18 ottobre 1996). *In preparazione*.
7. Luigi Luzzatti, *La diffusione del credito e le banche popolari*, a cura di Paolo Pecorari, Venezia 1997, pp. XC-164.

