

STORIA DELLO STATO ITALIANO
dall'Unità a oggi

A cura di Raffaele Romanelli

DONZELLI EDITORE

le 1994) definito le generali condizioni entro le quali il governo non avrebbe potuto non operare, nel caso del governo Dini l'intervento di Scalfaro è apparso molto più penetrante. L'ultimo governo si è presentato infatti in parlamento con un programma che lasciava intravedere l'intenzione del presidente della Repubblica di procedere a un nuovo scioglimento anticipato una volta che fossero stati risolti alcuni problemi preliminari. Di questi, alcuni riguardavano la sfera economica (bilancio e legge finanziaria), altri, e ancor più delicati, quella della democrazia. Riforma delle norme sulla nomina del consiglio di amministrazione della Rai, *par condicio* delle forze politiche nella propaganda sui mezzi radiotelevisivi, definizione di alcuni principi riguardanti l'incompatibilità fra cariche di governo e gestione di interessi privati erano i punti fondamentali di questa parte del programma di Dini.

Come si vede, anche dopo la conclusione della XI legislatura, il capo dello Stato non considerava concluso il «traghetamento» verso un sistema politico che offrisse sufficienti garanzie in rapporto all'appena instaurata «democrazia maggioritaria». Il ruolo del presidente della Repubblica si spostava, quindi, dalla garanzia della costituzione esistente e della governabilità (come in passato) a quello di garante dell'esistenza di un «contenuto minimo» di regole del gioco di un modello di democrazia non ancora realizzato. Si tratta di un compito immane, che è forse al di là delle possibilità e dei compiti del capo dello Stato: non solo del capo dello Stato del nostro sistema costituzionale, ma di qualsiasi capo dello Stato. Rispondere a quei quesiti è, infatti, compito della stessa democrazia attraverso i suoi organi ordinari: in primo luogo il parlamento.

Purtroppo, a tutt'oggi il parlamento non ha ancora dato risposta a quei problemi. Anzi, indizi consistenti fanno pensare che non solo il passaggio verso una democrazia maggioritaria si sia arrestato, ma che sia addirittura in atto il tentativo di riportare il sistema politico e istituzionale italiano verso sponde diverse. La mediazione del consenso politico, degli interessi, la ricerca di forme di gestione del potere che siano quanto più possibile lontane da un'effettiva responsabilità hanno, del resto, tradizioni antiche in questo paese.

La rappresentanza politica

di Paolo Pombeni

I. La fondazione del sistema

1. Le basi della cittadinanza politica.

Non si può affrontare il problema della rappresentanza nella storia dello Stato italiano senza soffermarsi, sia pur brevemente, a definire questo concetto, che è uno dei più complessi della teoria politica e dell'esperienza organizzativa dei regimi seguiti all'età delle grandi rivoluzioni settecentesche.

Si può partire dalla classica definizione che mette l'accento su una duplice valenza (per non dire sull'*ambivalenza*) del termine *rappresentanza/rappresentazione*¹. Da un lato rappresentare richiama il classico «agire in nome e per conto di», così come l'avvocato o più in generale il procuratore agli affari agisce per conto del cliente. Alla base di questo rapporto vi è un *mandato*, cioè una relazione giuridica fra le parti per cui qualcuno incarica qualcun altro di agire in suo proprio nome, accettando in anticipo di essere vincolato alle decisioni e alle azioni di colui che lo rappresenta. Il mandato può essere «limitato» (cioè consentire a chi ne è investito di muoversi solo entro limiti prefissati), oppure senza vincoli, quasi che davvero chi lo riceve potesse ritenersi l'*alter ego*, la personalità sdoppiata, di colui che rappresenta.

Vedremo presto come questa teoria abbia dei risvolti molto concreti nella vita politica e come essa abbia una rilevanza tutt'altro che secondaria.

Prima di considerare questo aspetto dobbiamo però ricordare il secondo significato su cui Leibholz attirava l'attenzione. Rappresentazione è anche un termine eminentemente «teatrale»: richiama l'attività

¹ Questa teoria venne elaborata per la prima volta dal giurista tedesco Gerhard Leibholz nel suo saggio per l'abilitazione del 1929, ora tradotto in italiano (Leibholz 1989).

siva che trasforma i soggetti. Le seconde – specie il fortunato lavoro dello svizzero tedesco Johann Kaspar Bluntschli (1879) – avevano sostenuto che due erano le possibilità di equilibrio del sistema politico: o l'alternanza fra conservatori e liberali, in modo che il progresso fosse equilibrato, o l'alleanza fra questi due «partiti virili medi» per impedire che le ali estreme dello schieramento (reazionari e radicali) potessero snaturare un'evoluzione bilanciata²¹.

Tuttavia, la realizzazione modesta che si fece in Italia di questo modello teorico e l'avversione che nei suoi confronti aveva sviluppato la nascente pubblicistica – che naturalmente traeva maggiore vitalità da un conflitto radicalizzato che da una gestione parlamentare fra i diversi gruppi dirigenti in potenziale conflitto – portarono a ritenere che non di trasformazione evolutiva delle forze in campo si trattasse, ma dell'oppor-tunismo dei singoli parlamentari, pronti a cogliere l'occasione per abbandonare le proprie bandiere ideologiche e a mettersi al servizio di chi, come il governo, poteva elargire favori: «trasformismo» era un buon vocabolo per alludere al fenomeno; la fortuna del termine (incredibilmente duratura) assestò un ulteriore colpo ai contenuti di rappresentanza che poteva avere il sistema parlamentare in quanto tale.

Si può dire che col trasformismo si chiuse la breve stagione che nell'età liberale vide la centralità politica del parlamento, in seguito ridotto, salvo occasionali eccezioni, a mera tribuna di pubblicizzazione e amplificazione di un dibattito e di una rappresentanza che si costruivano e vivevano in altri luoghi. Questi vennero identificandosi in due istanze, piuttosto diverse fra loro, quali il governo e la nuova forma-partito che entrava in scena con la seconda fase del costituzionalismo liberale.

II. Dal costituzionalismo liberale all'esperimento fascista

1. Nel nuovo secolo.

Il passaggio del governo dal ruolo meramente «esecutivo» in cui avrebbe dovuto essere confinato dalla formalizzazione constantiana della divisione dei poteri²² a un ruolo «rappresentativo» è legato alla forza trai-

²¹ Sul problema del trasformismo e del suo quadro teorico si rinvia a Pombeni 1986, pp. 215-54.

²² Normalmente si ritiene che la teoria della divisione dei poteri risalga a Montesquieu; in realtà la formalizzazione del modello, con il governo ridotto a un ruolo meramente «esecutivo» distinto tanto dalla sfera della rappresentanza/decisione, quanto da quello della sovranità, risale a Benjamin Constant e alle sue riflessioni su quel che era avvenuto fra la Rivoluzione francese e l'età napoleonica.

nante del modello britannico. In quel paese, a partire dalla metà degli anni sessanta, la competizione elettorale si era trasformata in un'occasione per la designazione di un governo e, grazie alla forte personalità di due protagonisti come Benjamin Disraeli e William Gladstone, addirittura di un «primo ministro».

Il successo anche internazionale di queste figure e il quasi contemporaneo comparire sulla scena di altri leader carismatici (come Napoleone III in Francia, Cavour in Italia, Bismarck in Germania) aveva accentuato la domanda di rappresentanza attraverso la leadership: un fenomeno che i contemporanei definirono come «cesarismo» e per il quale Marx ed Engels coniarono l'epiteto, destinato a una certa fortuna, di «bonapartismo».

Ciò che a noi interessa sottolineare è come questa trasformazione avesse conferito una valenza rappresentativa al ruolo del governo: era quest'ultimo che ora incarnava il «programma», che esprimeva gli equilibri politici e le tensioni dell'elettorato, che risultava il custode della costituzione.

In regimi dove il sistema elettorale era debole in termini di conferimento di legittimazione, come (per ragioni diverse) in Italia e in Francia, il ruolo del governo come motore elettorale diretto risultava anche più forte, seppure meno fondato nel costume politico.

Il governo e il presidente del Consiglio divennero dunque le chiavi di volta del sistema, non fosse altro che per mantenere unita la rappresentanza dei «costituzionali». Il ruolo del presidente del Consiglio era stato sistemizzato a livello legislativo con il decreto legge del 25 agosto 1876 promosso da Depretis; la vicenda del trasformismo ne aveva poi ovviamente rilanciato la funzione di tessitore e garante dei nuovi patti.

Fu tuttavia con l'ascesa al governo di Crispi (nel 1887) che la figura del presidente ottenne quella centralità politica che era destinata a pesare anche sul futuro delle istituzioni²³. Il politico siciliano, infatti, sin da subito si propose non come semplice capo di una maggioranza parlamentare, ma come depositario di una volontà politico-costituzionale indirizzata alla trasformazione del sistema. Gli avversari parlarono assai presto di «dittatura», lasciando trasparire lo shock prodotto dalla nuova interpretazione del ruolo governativo, mentre Crispi si limitava a ribadire in ogni occasione che il suo era semplicemente un modo «inglese» di intendere la funzione di governo (e sul piano teorico aveva anche ragione).

Crispi comprese che il problema stava nella rappresentanza, e per tenerne conto appieno si occupò per primo di dare un nuovo contenuto, consoni ai tempi, al ruolo di rappresentanza formale di cui era investita la monarchia. Fu l'invenzione della cosiddetta «monarchia popolare», in cui al sovrano (ma anche alla regina) veniva affidato il compito di incarnare lo Stato per il popolo.

²³ Sul significato del governo Crispi si vedano Romanelli 1988b; Cammarano 1990.

L'operazione non ebbe successo: in parte per l'imperizia di Crispi e per il suo scarso senso politico, in parte per l'inadeguatezza della monarchia sabauda al paziente lavoro e alla creatività che il nuovo ruolo avrebbe richiesto.

Rimase tuttavia in campo il nuovo peso che veniva riconosciuto al presidente del Consiglio e che poteva essere richiamato in vita solo che l'uomo designato a quella carica fosse in grado di farsene carico. Così fu indubbiamente con Giolitti, soprattutto nella prima e più creativa fase dei suoi ministri (dal 1901 al 1909), ma anche altri presidenti come Di Rudinì, Sonnino, Salandra, poterono giovare di questa posizione «rappresentativa».

L'altra istanza che mutava il tradizionale quadro del costituzionalismo era il nuovo tipo di partito. Di questo tema si discuteva da tempo e la letteratura su di esso era ricchissima²⁵: tutti invocavano la necessità del partito, vuoi nel senso dell'inquadramento ideologico che doveva raccogliere e indirizzare a un fine energie intellettuali similari, vuoi nel senso dell'organizzazione che disciplinava l'espletamento delle pratiche politiche sia a livello elettorale che parlamentare. Ma il partito politico di cui si parlava dopo gli anni ottanta era qualcosa di profondamente diverso da questo: era un «istituzione sociale», cioè un corpo che si poneva al di fuori e al di sopra degli aderenti e indisponibile ad essi, capace di agire come soggetto collettivo, di raccogliere obbligazione politica (dettare regole ai suoi aderenti e ottenerne il rispetto), di elaborare strategie.

Si era davanti a nuove «chiese», affermarono con orrore gli studiosi liberali: se l'orrore derivava dai loro pregiudizi illuministici e positivistic circa il valore delle esperienze religiose, la definizione coglieva però nel segno nell'evocare realtà che, come appunto le chiese, erano assai vicine alle istituzioni politiche pubbliche (gli Stati) nella capacità di produrre il binomio comando/obbedienza, ma che, al contrario di queste, non avevano la possibilità di fare ricorso all'uso legittimo della forza per garantire le obbligazioni.

Di fatto queste istituzioni erano anche e soprattutto «rappresentative» e in un duplice senso: sia perché davano visibilità e voce a settori della società (il proletariato o i cattolici, per fare i due esempi classici), sia perché erano strutturate in base a un meccanismo partecipativo fondato su un'estensione piramidale della rappresentanza (tutti partecipavano ed eleggevano istanze di controllo e governo che a loro volta ne eleggevano altre capaci di far parlare e agire il «partito»).

L'importanza di questi modelli organizzativi nella storia della rappresentanza è massima. Se il punto di riferimento di questo nuovo modo di essere politico fu individuato nel Partito socialista (anche per la sua vasta diffusione internazionale), va ricordato che esso era presente anche fuori

di questo mondo. In Italia il primo tipo di partito che ebbe questo impianto fu il Partito repubblicano, specie quello dell'area romagnola, che più di tutti poteva far valere le proprie radici nel modello dell'associazionismo mazziniano (a sua volta originatosi dalla matrice illuministico-massonica, che era in gran parte una secolarizzazione di modelli istituzionali ecclesiastici).

Certamente su questa linea si muovevano anche le associazioni espresse del movimento cattolico, il cui legame con il retroterra delle organizzazioni laicali a scopo religioso del mondo medievale e moderno era evidente. Ma progressivamente crebbe il mito di «fare come il proletariato», che sembrava avere ottenuto una posizione di egemonia politico-sociale notevolissima: non si dimentichi che fra il 1902 e il 1904 la forza d'urto delle organizzazioni proletarie era stata tanto esuberante da far parlare Giustino Fortunato di un «allucinazione nazionale» circa i benefici della lotta di classe. Il movimento nazionalista rappresentò il più macroscopico esempio di questa rincorsa al modello della rappresentanza per il tramite della nuova forma-partito, ma si può dire che ben presto nessuna forza ne rimanesse immune.

Fu la complessiva trasformazione dello scenario politico nel corso del primo decennio del Novecento a spingere in direzione della seconda grande riforma elettorale, l'introduzione del suffragio universale maschile. Questa volta non c'erano pressioni che venissero dal contesto internazionale: l'iter della riforma prese le mosse invece da un disegno di legge che introduceva nuove garanzie di trasparenza del sistema contro-pratiche di corruzione che perduravano.

Dalle elezioni del 1892 era stato reintrodotta il sistema maggioritario a due turni (legge 5 maggio 1891), per evitare le manipolazioni localistiche delle liste. Il sistema della legge elettorale del 1882 prevedeva collegi plurinomiali (vi si eleggevano da 3 a 5 deputati) in cui si contrapponevano diversi gruppi politici che presentavano ciascuno un certo numero di candidati. L'elettore indicava la sua preferenza per un numero di candidati inferiore di uno al totale assegnato al seggio, in modo che un'eventuale maggioranza relativa compatta non potesse accaparrarsi tutti i seggi. In realtà la contrapposizione di liste realmente alternative si verificò in un numero limitato di collegi: spesso invece i gruppi che controllavano il collegio si accordavano per la ripartizione delle forze in liste solo formalmente contrapposte (e che non di rado includevano addirittura tutte il nome dei notabili locali più in vista). Come si intuisce, il sistema non fece fare quasi nessun passo avanti rispetto alla distribuzione tradizionale del voto, mentre rendeva più complessa la gestione dei collegi.

In più vi era la questione della composizione delle liste di elettori per ogni collegio, la cui tenuta era affidata alle autorità comunali che esercitavano questo ufficio con un'efficienza e un'onestà molto variabili a secon-

²⁵ Cfr. Pombeni 1992b.

da delle differenti regioni. Per le elezioni del 1895 Crispi aveva imposto una rigida revisione delle liste elettorali, per eliminare le inclusioni facili che si erano avute in seguito a un'interpretazione disinvolta della normativa transitoria prevista dal già ricordato articolo 100 della riforma del 1882.

Tuttavia, contestazioni e ricorsi erano assai frequenti, l'utilizzo da parte di tutti i governi dei prefetti per l'organizzazione del consenso costituiva la regola (si andava da pressioni sui dipendenti dello Stato per orientarne il voto a vere e proprie campagne a sostegno di singoli candidati), per non parlare di altre forme, peraltro più circoscritte, di veri e propri brogli.

Fu in questo clima che un Giolitti già declinante nella sua inventiva politica presentò, il 4 maggio 1909, un disegno di legge volto a dare più sincerità alle operazioni elettorali, ma soprattutto a riaprire la questione posta nel 1895 dal riesame delle liste elettorali, in termini che togliessero alla loro revisione il sapore di uno strumento di manipolazione per escludere porzioni di elettorato considerato non allineabile. A protestare contro un modo di tenere le liste che non era proprio equo era soprattutto l'estrema sinistra. Per compiacere ad essa, ma specialmente ai radicali, il nuovo presidente del Consiglio Luigi Luzzatti pensò di modificare il progetto giolittiano con un nuovo provvedimento, presentato il 29 novembre 1910, che prevedeva una revisione della normativa del 1895. Esso fu poi perfezionato da un disegno più organico presentato il 21 dicembre 1910, che in sostanza reintroduceva la prova di capacità culturale per l'iscrizione alle liste, rendendola però più rigorosa e selettiva della semplice scrittura di una domanda davanti a un notaio. Secondo i calcoli fatti dagli uffici, per effetto di questa riforma gli elettori sarebbero passati da 2 930 473 a 4 891 165. Si sarebbe inoltre introdotta l'obbligatorietà del voto, prevedendo un'ammenda per i non votanti (cfr. Ballini 1988, pp. 152-7).

Il clima in cui si svolgeva il dibattito era assai caldo: in tutte le sedi politiche si era discusso, nei due anni precedenti, di riforma del suffragio e questa bandiera era stata innalzata con forza da tutta la sinistra (tanto socialista che radicale), ma interessava anche il movimento cattolico. Giolitti capi che il leader che avesse legato il suo nome a quella riforma si sarebbe costruito una rendita di posizione difficile da scalzare. Così non esitò a scavalcare a sinistra Luzzatti, proponendo con il famoso discorso del 18 marzo 1911 il passaggio al suffragio universale.

In questo modo cadeva il governo Luzzatti, e Giolitti si avviava, non senza difficoltà, a coronare la sua fama di riformatore con l'introduzione di quella che pareva la più audace fra le riforme.

Il contesto da dominare non era certo facile per la vastità dei temi all'ordine del giorno: da quello della concessione del voto alle donne (contro cui aveva tuonato Turati nel 1910 come «privilegio che rafforzerebbe, coll'aggiunta del voto femminile, su basi limitate, il dominio intellettuale

ed economico della borghesia)²⁶, alla rinnovata questione dei meccanismi proporzionali a garanzia delle minoranze, alle nascenti richieste di rappresentanze di tipo non parlamentare (sindacali o, più in generale, corporative). Il tema delle riforme era diventato così vasto e confuso che era divenuto difficile orientarsi in esso: Salvemini, in una serie di celebri articoli, *In tema di riforma elettorale*, pubblicati su «Critica sociale» nel 1911, aveva richiamato i socialisti a non perdersi in questo labirinto e ad uscire «da questo gioco a mosca cieca che sembra essere divenuto la quintessenza della nostra tattica elettorale».

Il particolare momento politico si rifletté sugli avvenimenti che facevano da sfondo al dibattito sulla riforma (l'introduzione del monopolio sulle assicurazioni sulla vita e le vicende della guerra di Libia), complicando e rallentando il negoziato politico che poté concludersi solo con le leggi 30 giugno 1912 e 22 giugno 1913, poi raccolte e coordinate nel testo unico 26 giugno 1913.

La legge introduceva il suffragio «quasi universale», poiché accordava il diritto di voto a tutti i cittadini maschi che avessero compiuto 21 anni e sapessero leggere e scrivere, o fossero in possesso dei requisiti richiesti dalle leggi precedenti, o avessero prestato il servizio militare per un certo periodo; e venne esteso anche ai cittadini maschi analfabeti dopo il compimento del trentesimo anno di età. Questa riforma portò l'elettorato a 8 443 205 iscritti (23,2% della popolazione), con un aumento numerico di oltre 5 milioni di elettori. L'ingresso degli analfabeti favorì soprattutto le regioni meridionali.

Ma la riforma non si era limitata al suffragio. Vennero introdotte norme moralizzatrici per impedire le frodi: da quel momento la scheda (la cui stampa e predisposizione restava a carico dei candidati) doveva essere inserita in una «busta di Stato» (di tipo unico e ufficiale), e la composizione del seggio elettorale non era più lasciata all'auto-organizzazione degli elettori (il che aveva consentito molti intuibili abusi e irregolarità), ma sarebbe stata predisposta dalla magistratura scegliendo fra magistrati e cittadini con particolari requisiti. Fu infine introdotto un sistema di pagamento di indennità ai deputati, sia per assicurare eguali opportunità di accesso che per eliminare la consuetudine di farsi remunerare certi comportamenti di voto o certe iniziative nell'aula di Montecitorio, adducendo come scusante la gravosità dell'impegno parlamentare non retribuito.

Restarono invece senza soluzione i problemi del voto alle donne, che fu respinto, dell'introduzione di un meccanismo di perequazione proporzionale nel computo dei voti, ma soprattutto quello della perequazione dei collegi uninominali. Infatti, nonostante il quoziente medio degli appartenenti a un collegio dovesse essere intorno ai 70 000 abitanti, si aveva

²⁶ L'intervento apparve su «Critica sociale» nel 1910. Lo cito da Piretti 1990, p. 105.

una fascia di oscillazioni che andava da 36 000 abitanti (il collegio di Firenze II: e qui gli elettori erano 9777) a oltre 200 000 (il collegio di Roma II). In complesso solo 171 collegi rispettavano più o meno il quoziente medio, mentre 191 si collocavano al di sotto di quel quoziente e 146 al di sopra (cfr. Ballini 1988, p. 161).

Le elezioni col nuovo sistema vennero indette con un ritardo di qualche mese (26 ottobre-2 novembre 1913) e furono combattute all'insegna di una certa preoccupazione per i risultati che sarebbero potuti uscire dallo sconvolgimento delle cifre in campo. In realtà, da un lato l'astensionismo moderò questo impatto (ci furono ben tre milioni e mezzo di astenuti, sicché l'aumento di votanti, pur cospicuo, fu solo di circa due milioni di elettori), e dall'altro il meccanismo dell'uninomiale, saldamente controllato dalla macchina governativa tramite i prefetti, contenne notevolmente le perdite. L'area liberale si contrasse, secondo le stime di Hartmut Ullrich²⁷, da 370 a 307 deputati, ma la notevole crescita socialista (da 26 a 52 deputati) rimaneva isolata, poiché non sapeva a che forze saldarsi, mentre la crescita radicale (da 51 a 73 deputati) teoricamente avrebbe dovuto risultare favorevole all'area governativa in cui il radicalismo si inseriva.

Su queste elezioni pesò l'ombra di un'altra questione, quella del sostegno cattolico ai candidati liberali. Subito dopo le consultazioni scoppiò una polemica sulla stampa che denunciava un fatto già trapelato durante la campagna elettorale: un accordo stipulato tra il presidente dell'Unione elettorale cattolica, il conte Ottorino Gentiloni, ed esponenti del liberalismo (si vociferava lo stesso Giolitti, che peraltro smentì sempre) in merito all'appoggio che, per timore di una vittoria del socialismo ateo, i cattolici avrebbero dato ai candidati liberali, in cambio del loro sostegno su temi cari al cattolicesimo (rifiuto dell'introduzione del divorzio nella legislazione civile, aiuto all'insegnamento religioso nelle scuole ecc.). Si fornivano anche liste dei deputati «gentilonizzati» che sarebbero stati 228.

Le ricerche condotte presso l'Archivio segreto vaticano da Fausto Fonzi (1991) e da Maria Serena Piretti (1994) consentono oggi di ricostruire con precisione la vicenda. Innanzitutto non vi è dubbio che il patto sia stato stipulato, anche se non è possibile capire che fondamento avesse l'atteggiamento del conte Gentiloni che rivendicava a sé il merito di avere portato effettivamente a segno l'operazione. Il *non expedit* fu infatti rimosso dal pontefice Pio X in ben 330 collegi (erano stati 180 nelle elezioni del 1906) e i cattolici votarono certo massicciamente per i candidati liberali: tuttavia rimane il dubbio che i cattolici avrebbero egualmente votato per motivi d'ordine e di affinità culturali in quella direzione.

La vera alternativa sarebbe stata la presenza in campo di un partito cattolico, politicamente di centro; ma questo era precisamente quello che

il pontefice non voleva e che Gentiloni col suo «patto» si impegnò a bloccare: il sorgere di un partito cattolico sul modello dello Zentrum tedesco. Il pontefice non intendeva privarsi della forza dell'elettorato cattolico da gestire in proprio come moneta di scambio da utilizzare nella politica internazionale della Santa Sede, e temeva che il movimento cattolico venisse inglobato nel gioco politico-parlamentare nazionale (così come era accaduto in Germania). In più il Vaticano era interessato non tanto a bloccare i socialisti (il che era scontato, perché allora non vi era possibilità per un cattolico di votare in quella direzione), quanto ad impedire che l'astensionismo cattolico favorisse i candidati della sinistra liberale e i radicali: sia per riflesso dei recenti conflitti con lo Stato francese (1903-1908), sia per vicende più strettamente italiane, si temeva molto il laicismo (e le note inclinazioni massoniche) del liberal-radicalismo.

Fu questo ancora un conflitto combattuto sul terreno della rappresentanza: per quel che riguardava la componente cattolica, essa veniva avocata direttamente dalla Santa Sede nel timore di uno sbandamento della propria forza d'urto rispetto al mutare dei tempi.

2. La sfida delle masse.

In effetti su questo punto il pontefice aveva ragione: i tempi stavano realmente mutando. Una coscienza di classe si radicava in alcuni settori della borghesia, che per la prima volta non si percepivano più come soggetti generali dello Stato moderno, ma come un gruppo che doveva difendersi dall'attacco di altri gruppi: nel dicembre 1910 era stata fondata l'Associazione nazionalista italiana (Ani), che rappresentava programmaticamente quei settori borghesi che volevano adottare i metodi di lotta dei socialisti. L'universo socialista si sfaldava: al congresso di Reggio Emilia (7-10 luglio 1912) erano stati espulsi i riformisti di destra che fondarono il Partito socialista riformista italiano, mentre la direzione del partito cadeva nelle mani della sinistra; in una riunione tenutasi a Modena dal 23 al 25 novembre 1912 veniva fondata l'Unione sindacale italiana (Usi), che raggruppava i cosiddetti «sindacalisti rivoluzionari», anch'essi fautori di una nuova forma di rappresentanza, che superasse il partito per puntare direttamente sul sindacato operaio.

La crisi del parlamentarismo liberale si rivelò: non solo per la tradizionale instabilità degli schieramenti interni all'area liberale (Giolitti, che il 16 dicembre 1913 aveva ottenuto la fiducia, perse il governo agli inizi di marzo del 1914 e il 5 aprile Antonio Salandra non ebbe difficoltà ad ottenere per il suo governo nettamente di centro-destra quasi tutti i voti del blocco giolittiano), ma anche per la ripresa dell'ondata delle agitazioni sociali e degli appelli al movimentismo e alla democrazia diretta che culmi-

²⁷ Riportate in Ballini 1988, p. 167.

narono nella fase semi-insurrezionale della cosiddetta «settimana rossa» del giugno 1914.

In una certa misura questa fase contraddiceva e annullava la politica della rappresentanza che si era tentata in età giolittiana. Secondo lo statista di Dronero il sistema politico andava inteso in maniera complessa, e non tutto doveva essere concentrato nel parlamento: in questo Giolitti si rivelava, per così dire, un liberale di seconda generazione.

Alla rappresentanza parlamentare, infatti, non veniva più semplicemente affidato il compito di salvaguardare gli equilibri socio-economici, controllando le distorsioni che lo Stato avrebbe potuto indurre sia attraverso un uso non equo della leva fiscale, sia attraverso una politica di spesa pubblica eccedente le disponibilità ottenute attraverso questa raccolta. Si voleva invece che lo «Stato» (cioè il governo nella sua pretesa di interpretare/rappresentare la nazione) si addossasse direttamente un'azione di giustizia distributiva. Questa sarebbe stata ora possibile grazie all'incremento della capacità «tecnica» dell'amministrazione e ai nuovi strumenti messi a punto da un «diritto amministrativo» più consapevole del proprio ruolo, sicché ci si poteva quasi avvicinare all'ideale di un «governo neutro» rispetto ai conflitti di classe che si riversavano in ambito politico. Quanto poi a quelle rappresentanze direttamente legate a questa nuova fase di scontro sociale, si ritenne di poter in una certa misura evitare che esse rovesciassero nuove tensioni nel meccanismo parlamentare, inventando nuovi contenitori con valenze rappresentative sul piano sociale, ma privati della loro reversibilità sul piano politico.

L'istituzione tipica di questa nuova strategia fu il Consiglio superiore del lavoro, creato con legge del 29 giugno 1902 (e soppresso poi da Mussolini con un decreto legge il 23 marzo 1923), un organismo che raccoglieva rappresentanze dei lavoratori (in maniera ibrida, perché sul piano dei fatti non era chiaro in quale misura queste provenissero dal sindacato o invece dal Partito socialista), dei datori di lavoro, con aggiunta, come scrisse il socialista Angiolo Cabrini in un suo famoso volume sulla legislazione sociale, «dell'amministrazione e della scienza» (Cabrini 1913, p. 79).

L'affermazione di istanze «corporative» non era certo nuova: già Pasquale Turillo nel suo volume aveva auspicato (al cap. VII del volume II) «nuove istituzioni organiche», ma il Consiglio superiore del lavoro aveva valenze più ampie. Davanti a questo stesso corpo Turati nel 1909 ne ricordò il significato:

Il Consiglio superiore del lavoro è un corpo essenzialmente politico, non nel senso meschino che esso rappresenti esclusivamente uno o un altro partito politico, ma in senso ben più alto: esso rispecchia in qualche modo quella intersezione dei partiti politici e delle classi sociali, per la quale si può appunto dare il massimo impulso di concordia, di transazione progressiva continua²⁸.

Oltre al conforto del socialismo riformista, coloro che intendevano trovare nuove vie alla rappresentanza erano sostenuti anche dall'opinione degli scienziati. Uno dei massimi giuristi della più giovane generazione, Santi Romano, proprio nella sua prolusione per l'anno accademico 1909-10, significativamente dedicata alla crisi dello Stato moderno, aveva affrontato di petto il tema dell'affermazione di una forma di neocorporativismo come soluzione appunto alla crisi del costituzionalismo classico (Romano 1910).

Come abbiamo peraltro già ricordato, sia le tensioni sociali del 1914 che, in seguito, le vicende internazionali e la guerra fecero tramontare il sogno di questo idillio corporativo.

Dalla grande guerra il paese uscì in verità assai provato anche in tema di rappresentanza. Dire che le classi dirigenti avessero trovato la propria legittimazione con la guerra (come peraltro era nelle loro intenzioni al momento dell'intervento) sarebbe menzognero. L'esperienza bellica aveva rafforzato a livello di massa certe forme di rappresentazione, sia di tipo patriottico (la nazione, la patria ecc.) che di altro genere (la classe, il proletariato, i contadini). È altrettanto intuitivo che la forzata acculturazione socio-politica indotta dallo sforzo bellico in masse assai ampie rendesse necessaria una revisione del meccanismo rappresentativo parlamentare ancora quasi fermo ai canoni del liberalismo classico.

A partire dall'aprile del 1917, per evidente afflusso degli eventi russi, il Psi e la Confederazione generale del lavoro avevano iniziato ad agitare la bandiera della «Costituente»: un termine ambiguo, cui aveva fatto ricorso, a partire dalla fine della guerra, un novero di forze diverse, dai socialisti al sindacato, fino agli interventisti rivoluzionari. Esso assumeva vari e diversi significati, ma sempre e per tutti richiamava una riforma del sistema della rappresentanza: praticamente unanime era la richiesta di una camera costituente eletta a suffragio universale, la gran maggioranza vi giungeva o vi sostituiva una camera di natura corporativa (o delle professioni, o, più ambigualmente, dei «produttori») e infine si auspicava l'abolizione del Senato vitalizio²⁹.

Fu proprio nel tentativo di anticipare gli scontati fermenti democratici che, nell'aprile 1918, quando ormai la guerra sembrava avviarsi a conclusione (anche se il repentino crollo degli imperi centrali nel novembre non era ancora prevedibile), il deputato giolittiano Giovanni Camera presentò un disegno di legge che prevedeva semplicemente l'introduzione del meccanismo dello scrutinio di lista all'interno del sistema previsto dalla riforma del 1913. Non se ne discusse (negli uffici) che il 6 marzo 1919, quando Filippo Turati illustrò in aula la sua proposta di introduzione della rappresentanza proporzionale, accompagnata da un ordine del giorno che recava ben 114 firme.

²⁹ Per una più dettagliata analisi di questo passaggio rinvio a Pombeni 1995, cap. I.

Dietro lo sviluppo di questa strategia stava l'Associazione proporzionalista milanese, un gruppo di studio e pressione, fondato nel 1911, che raccoglieva un largo ventaglio di forze³⁰. Tuttavia la situazione politica era piuttosto confusa, come si vide nel dibattito parlamentare sulla proporzione, svoltosi fra il luglio e l'agosto del 1919. Se da un lato infatti la cultura proporzionalista aveva già elaborato a fondo le ragioni che militavano a favore di una ripartizione dei seggi secondo tali criteri, e se in questa direzione spingevano indubbiamente i gruppi politici radicati nel territorio e organizzati, dall'altro i liberali, praticamente privi di strutturazione partitica e assai divisi al loro interno in piccoli gruppi legati a varie personalità, temevano la nuova tecnica elettorale. Nitti, come presidente del Consiglio da una parte, e Giolitti, con il suo prestigio e la sua capacità di manovra dall'altra, si adoperarono per contenere il rinnovamento politico. Fu un deputato giolittiano, Camillo Peano, a scovare l'artificio per rimettere in gioco il sistema notabile. Peano propose che il compito di formare la lista su cui votare potesse essere lasciato anche all'elettore, e non solo alle forze politiche prima dell'apertura dei seggi. In pratica ciò vanificava la proporzionale e faceva tornare al vecchio scrutinio di lista del 1882, che non aveva dato buoni risultati.

La proposta trovava interlocutori sensibili in molti settori: Meda per esempio ruppe il fronte proporzionalista cattolico per appoggiarla. Per aggirare le resistenze un altro liberale, Vincenzo Riccio, propose una versione limitata della proposta precedente, denominata del *panachage*: gli elettori avrebbe avuto il diritto non di comporre una lista a loro piacere pescando nomi da tutte le liste presenti, ma di aggiungere, a quelli della lista prescelta, nominativi tratti da altre liste. A questo meccanismo venne dato il nome tecnico di «voto aggiunto».

La *ratio* della proposta era di facile individuazione: i liberali speravano che molti elettori moderati, una volta soddisfatte le più recenti passioni ideologiche scegliendo le liste del cuore, fossero indotti a non negare il «secondo voto» alle tradizionali reti clientelari che essi controllavano. Il socialista Modigliani levò moniti contro «un sistema che sembri proporzionale, ma sia un pasticcio di frodolenza uninominale», ma alla fine la proposta di legge orientata in questo senso passò il 31 luglio con 277 voti favorevoli e 37 contrari.

In realtà la discussione era lunga dall'essere esaurita e a ogni passo rispuntava, come notò Turati in aula, «la tentazione di conciliare l'inconci-

³⁰ La natura assai «ampia» dell'Associazione proporzionalista milanese non sfuggì all'estrema sinistra socialista, che sul suo giornale «Il Soviet» del 9 marzo 1919 parlò di «organizzazione della più perfetta marca borghese, sebbene presieduta dall'on. Turati, sempre in omaggio all'intransigenza deliberata al congresso di Ancona». L'organo intransigente, dopo aver passato in rassegna gli aderenti al gruppo, concludeva: «E con tale compagnia Turati crede di dare ad intendere ai proletari che si lavora per loro». Per una considerazione degli effetti della proporzionale sul sistema dei partiti si rinvia a Noiret 1994.

liabile [...] ad ogni articolo gli oppositori tentano di rificcare il sistema uninominale nel simulacro della proporzionale». Tuttavia, il 9 agosto 1919 la legge venne approvata alla Camera, con significative dichiarazioni di voto contrarie come quelle di D'Alessio e Sonnino, ma anche con una dichiarazione di voto a favore di Gaetano Mosca, che si era sempre schierato contro la proporzionale, ma che riteneva che ora potesse dare un «iniezio-ne di caffeina» a un sistema politico in fase di stallo.

La riforma passò anche al Senato, ma i tentativi manipolatori, come Turati continuava a denunciare nelle sue lettere alla Kuliscioff, continuarono in sede di commissione per la definizione dei collegi: su tutto dominò l'«equilibrio da funambolo» di Nitti (per usare sempre le parole di Turati), che non riuscì mai a comprendere la gravità della posta in gioco.

In questa situazione i liberali si presentarono disorganizzati alle elezioni del 16 novembre 1919, fiduciosi di poter contare sui vari paracadute che avevano nascosto nella legge. Nonostante questi, e nonostante tentativi sparsi di resuscitare le tecniche bloccate da parte del «radicale» Francesco Saverio Nitti, la polarizzazione politica indotta dalla guerra penalizzò i liberali.

Per la verità l'analisi del voto andrebbe condotta con maggiore cautela di quanto si sia fatto tradizionalmente. Prendendo dei grandi dati grezzi, possiamo vedere che le urne espressero 211 deputati costituzionali, 100 cattolici e 156 socialisti ufficiali. Considerati come area, i liberali si mantennero di gran lunga il partito di maggioranza relativa, guadagnando dal riparto proporzionale: secondo stime fatte dal maggior studioso di statistiche elettorali dell'epoca, Ugo Giusti, e che le analisi più recenti hanno confermato³¹, i liberali avrebbero perso molto più pesantemente col tradizionale sistema maggioritario.

Ma quel che contò fu l'*immagine* uscita dalle urne. Essa mostrava la grande crescita dei due partiti extra-sistema, socialisti e cattolici; denunciava un astensionismo preoccupante (aveva votato solo il 56,6% della popolazione), interpretato dalla stampa come fuga della borghesia dalle proprie responsabilità; rivelava una classe politica rinnovata solo all'interno dello schieramento cattolico (84 nuovi deputati) e socialista (131 nuovi deputati), mentre il rinnovamento liberale risultava non solo più contenuto (112 nuovi eletti), ma scontava anche un alto numero di bocciature (101, contro le appena 12 dei cattolici e le 6 dei socialisti ufficiali)³².

In più i liberali avevano beneficiato relativamente del voto aggiunto: pur avendo essi ottenuto la grande maggioranza dei suffragi espressi da quanti avevano votato secondo questo schema (peraltro poco seguito in

³¹ Cfr., oltre ai già citati studi di Piretti 1990 e Noiret 1994, Sabbatucci 1991. Per un bilancio di questa fase e della storiografia su di essa, Neri Serneri 1995, pp. 73-87.

³² Seguono i calcoli elaborati da Piretti 1995.

assoluto)³³, non riuscirono a guadagnare seggi in più (mentre in vari casi si modificarono gli ordini di preferenza rispetto alle liste).

Ma infine i liberali non si presentarono con una strategia di coalizione definita, né potevano vantare un rinnovamento politico da mettere in campo: si trovarono così maggioranza relativa di un parlamento che aveva come unica classe di governo i loro vecchi leader, incapaci però di attrarre consenso fra le nuove forze e di immaginare strategie per il futuro, se non il ritorno al vecchio sistema elettorale.

La crisi politica italiana seguita alle elezioni del 1919 non fu dunque una crisi indotta veramente dai risultati delle urne, quanto dalla lettura che ne diedero le forze in campo: i liberali, convinti che l'unica soluzione fosse quella di pilotare il sistema verso un ritorno ai vecchi equilibri del maggioritario a due turni, facendo nel frattempo della «mélina» (come si usa dire in gergo politico)³⁴, i socialisti convinti che le urne avessero dato il primo segnale di morte definitiva del vecchio mondo.

Ai secondi Mussolini ricordava con ironia:

La massa che ha votato per voi lo ha fatto credendovi — illusione o realtà lo vedremo! — gli unici capaci di districare l'aggrovigliata matassa e di avviare sulla strada di un più ampio benessere e di una più grande libertà il popolo italiano. Voi avete degli impegni morali assoluti verso questo corpo elettorale. Non potete decentemente sottrarvi a questi impegni. E per saldare questi obblighi due strade vi rimangono: o la conquista totale e globale del potere politico, attraverso la insurrezione delle strade, poiché non avete la maggioranza in parlamento, oppure la collaborazione — avveduta, saggia e cautelata — con gli altri partiti, sulla base di un compromesso programmatico accettabile per tutti.

Ma i socialisti non erano in grado di scegliere tra nessuna delle due strade (bensì solo la «terza ipotesi: il nullismo fuori e la cagnara dentro», per dirla sempre con le parole del velenoso commentatore)³⁵, così come i liberali non volevano adattarsi a cambiare politica e a riscrivere le loro strategie parlamentari. Per non dire poi del partito cattolico, anch'esso trovatosi con in mano una grande vittoria che non sapeva come spendere, non essendo in grado né di condizionare i liberali in direzione di una politica di audace cambiamento e di riforme moderate, né di volgersi a un'alleanza con i socialisti, che risultava impossibile non solo per le ovvie que-

³³ Sempre secondo i dati elaborati da Piretti i costituzionali ebbero (in termini reali) 549 718 voti aggiunti; i blocchi di sinistra 97 214, i popolari 96 333, i socialisti ufficiali 29 692.

³⁴ Il termine venne introdotto nel linguaggio polemico francese dall'esperienza di governo di Jules Méline, che fu presidente del Consiglio dall'aprile 1896 al giugno 1898. Fu il più lungo governo della Terza Repubblica, nonostante le tensioni politiche relative all'*affaire* Dreyfus: a queste il presidente del Consiglio rispose annacquando le polemiche, negando che esistesse un '*affaire* Dreyfus', costruendosi maggioranze opportunistiche camuffate sotto il suo famoso motto «né con la rivoluzione, né con la reazione».

³⁵ L'articolo di Mussolini, *Orientamenti: trapassi e salti*, compare su «Il Popolo d'Italia» del 22 novembre 1919. Lo cito da Vivarelli 1991, II, pp. 475-6.

stioni «religiose» che separavano le due «fedi», ma anche per il profondo e diffuso anticlericalismo e per l'estremismo che caratterizzavano il Psi (e del resto l'anticlericalismo connotava non meno larghi settori del liberalismo riformatore).

In questa evidente *impasse* la sopravvissuta classe dirigente liberale (Giolitti in testa) si illuse di pilotare un ritorno al vecchio sistema elettorale, magari per gradi. Si passò così dalla delegittimazione del sistema vigente, che veniva presentato addirittura come frutto di un colpo di mano illegale (infatti la riforma per la proporzionale veniva rigettata perché considerata un atto straordinario che la Camera non avrebbe avuto il potere di adottare in quanto ormai scaduta: era stata prorogata solo in virtù dello stato di guerra), alla riproposizione del consueto meccanismo di scioglimento anticipato della legislatura nella speranza di fare rinascere una politica di blocchi d'ordine contro il pericolo rosso e nero.

Gli effetti di riorganizzazione indotti dalla legislazione del 1919 comunque premevano. Nel luglio 1920 entrò in vigore il nuovo regolamento della Camera dei deputati che ruotava attorno ai gruppi parlamentari di partito; vi era inoltre da ridisegnare la geografia dei collegi che, sempre secondo la legge vigente, dovevano essere portati tutti ad almeno dieci deputati. Quest'ultimo compito fu gestito dal governo con l'aiuto dei prelati che continuarono ad operare come se fossero stati gli agenti elettorali dell'area ministerial-liberale, suggerendo o sconsigliando gli accorpamenti alla luce del tornaconto di quest'ultima.

Emanata però la nuova mappa dei collegi (regio decreto del 2 aprile 1921), Giolitti puntò subito su nuove elezioni con una chiara strategia:

considerando che la più grave debolezza dei partiti costituzionali liberali stava nel loro frazionamento, in confronto alla unione e compattezza dei socialisti e dei popolari, io consigliai la formazione di blocchi in cui tutte le forze dei vecchi partiti liberali e democratici fossero raccolte (Giolitti [1922] 1944, p. 608).

Tuttavia i blocchi non erano riservati solo ai «vecchi» partiti, poiché ad essi vennero sollecitati ad aderire anche i fascisti, che accettarono. Al solito questo cambiò il segno di lettura degli eventi. Una superficiale analisi dei risultati della tornata del 15 maggio 1921 indurrebbe infatti in errore: il blocco costituzionale di centro-destra ottenne un notevole successo sia in seggi (283, +72), che in voti (+935 895), ma gli altri partiti rimasero sostanzialmente stabili (107 deputati i cattolici, 7 i repubblicani) o persero, ma in misura non eccessiva (123 deputati i socialisti, con però 15 nuovi deputati comunisti; comunque 23 deputati in meno rispetto agli eletti socialisti del 1919).

Ciò che invece fece impressione furono due fattori «nuovi»: dapprima l'inversione della tendenza «rivoluzionaria» con la perdita socialista che diveniva molto rilevante perché quel partito, come abbiamo visto, non fa-

ceva politica, ma solo rappresentazione; in secondo luogo la grande vittoria dei fascisti (sino ad allora movimento politico senza riscontro elettorale) che si presentavano con ben 36 eletti (e con Mussolini che era risultato il terzo deputato più votato d'Italia, dopo Filippo Turati e Camillo Corradini). I fascisti compresero perfettamente la lezione, sicché Gaetano Polverelli su «Il Popolo d'Italia» del 20 maggio notava che «il governo per mezzo dei suoi rappresentanti nei blocchi si era ostinato a difendere i vecchi nomi, ma il popolo ha fatto giustizia senza pietà», mentre Mussolini, inneggiando ai «partiti organizzati», lanciava un «tanto peggio per quei deputati che invece di avere un partito avevano una clientela»³⁶.

Il fatto nuovo sul fronte politico era insomma il fascismo, cui la vecchia classe dirigente non sapeva cosa opporre. Non è questo il luogo per ricostruire la tattica fallimentare applicata dai vecchi gruppi liberali in perenne lotta fra loro nell'illusione di bloccare la domanda di direzione politica che saliva un po' da tutti: sta di fatto che la messa in scena del colpo di forza fascista fornì al re e a buona parte dei gruppi dirigenti l'occasione per sancire la vittoria di immagine di Mussolini affidandogli il governo.

Riguardo alla marcia su Roma va spesa una parola proprio in termini di rappresentanza. Quasi subito Dino Grandi parlò di essa come del «plebiscito armato della nazione»: vi attribui cioè un significato rappresentativo *svi generis* a fondazione della presa di potere del fascismo, che non avrebbe derivato la sua investitura dal re (che per di più non al fascismo si era illuso di attribuirlo, ma all'uomo politico Mussolini), ma dalla sua «rivoluzione». Contrapporsi frontalmente a questa interpretazione non fu mai possibile per le forze dirigenti del vecchio Stato: all'epoca, perché l'opinione di Grandi era un'opinione «privata», di fronte a fatti che si supponevano costituzionali; in seguito, perché opporsi a questa retorica sarebbe stato molto pericoloso; sempre, perché contrastare questa teoria avrebbe significato liquidare il fascismo e dunque porsi il problema di un'alternativa che non c'era.

Tuttavia, con gli eventi del 1922 si era rotta la legalità costituzionale: una parte politica traeva la propria legittimazione al potere dalla forza e non dalla partecipazione ai meccanismi previsti dal sistema politico vigente. Per dirla chiaramente, una parte si proclamava rappresentante del «paese reale» contro il «paese legale».

Ciò non fu immediatamente percepibile, perché ci si poté illudere di essere semplicemente in presenza del solito governo di coalizione, nominato facendo appello alla lettera dello Statuto (designazione diretta del primo ministro da parte del sovrano, senza previo passaggio per le designazioni parlamentari). Il fatto poi che Mussolini potesse da subito (né pure un mese dopo l'assunzione del potere) la questione della riforma

³⁶ Cit. in Pombeni 1984, pp. 21-2.

elettorale per «garantire la formazione di un Governo di maggioranza parlamentare» poteva lasciar intendere che ci si muovesse nella direzione di una normalizzazione politica a favore delle vecchie classi dirigenti (che usavano identificarsi semplicisticamente con «lo Stato»).

In realtà, la messa in discussione del sistema proporzionale era più generalizzata di quel che si potrebbe supporre. Sin dal 1920 un autorevole esponente socialista quale Giacomo Matteotti aveva espresso in una sede prestigiosa come «Critica Sociale» la propria avversione al sistema proporzionale a favore di un sistema di tipo maggioritario a livello di elezioni amministrative. Un esponente del gruppo demo-sociale (il radicalismo moderato), Antonio Casertano, aveva altresì manifestato su «Nuova Antologia» la propria fiducia in un sistema elettorale con una componente di premio maggioritario³⁷.

Ecco dunque che il 29 novembre 1922 Mussolini si incontra con il presidente della Camera, Enrico De Nicola, e con il presidente della Commissione interni, Antonio Casertano, per concordare l'avvio di una riforma elettorale che accordasse alla maggioranza i due terzi dei seggi, ripartendo il restante terzo fra gli altri gruppi con criteri di tipo proporzionale.

L'iniziativa della riforma non restò senza discussioni all'interno dello schieramento fascista: se infatti la componente moderato-statalista (Rocca) plaudiva al «sistema Bianchi»³⁸, erano in molti a non giudicarlo accettabile, visto, ad esempio, il pronunciamento favorevole al vecchio sistema uninominale da parte di Farinacci (evidentemente conscio del maggiore spazio così disponibile per i gruppi locali) e quello del giurista Sergio Panunzio a favore del sistema rappresentativo legato al «sindacalismo».

Mussolini, però, proseguì sulla sua strada presentando il 9 giugno 1923 alla Camera il disegno di legge che prevedeva il cospicuo premio di maggioranza per il gruppo vincente e che, in più, disponeva il calcolo dei voti per la maggioranza a livello di collegio unico nazionale e quello per la minoranza a livello di collegi territoriali. Il presidente della Camera De Nicola agì chiaramente come un fiancheggiatore del governo nominando una commissione istruttoria formata con criterio «paritetico» fra tutti i gruppi (a dispetto della loro consistenza): si delineò subito una maggioranza favorevole al progetto, con la vana speranza della vecchia guardia liberale (Salandra in testa) che la legge fosse un ponte per il ritorno ai vecchi lidi. Quasi solo Amendola intuì immediatamente le valenze negative dell'esperimento, mentre l'estrema sinistra si cullava nell'illusione che ciascuno dovesse fare la propria parte, e dunque fosse inevitabile che la destra si connotasse come reazionaria. Con assai maggior realismo Turati

³⁷ Per la ricostruzione in dettaglio di questa vicenda si veda Piretti 1995, cap. X.

³⁸ Il segretario del Pnf, Bianchi, era stato infatti un precoce fautore di una riforma elettorale che andasse nel senso del premio di maggioranza.

avvertì che si stava semplicemente mirando a legalizzare il colpo di Stato fascista.

Il 4 luglio il disegno di legge venne presentato in aula con una relazione di maggioranza (Casertano) e ben quattro di minoranza (Turati, Chienes, Graziadei, Lazzari), a testimonianza delle difficoltà di intesa nell'opinione pubblica alla legge. Del resto anche i tentativi di mobilitare l'opinione pubblica su questo tema ebbero una scarsa eco. I dilemmi dell'ora sono forse emblematicamente rappresentati dal travaglio dei popolari³⁹: Giovanni Gronchi, parlando alla Camera a nome del gruppo, scindeva l'atteggiamento di pacata opposizione alla legge da quello verso Mussolini, cui assicurava sostegno nell'azione di governo. Meda, invece, si preparava a passare alla maggioranza, mentre si consumava il dramma di Sturzo costretto a lasciare la segreteria del partito: il suo successore, De Gasperi, non poté che ripiegare sulla debolissima linea già proposta da Gronchi.

Così la legge riuscì ad essere approvata alla Camera e poi al Senato, più che mai ridotto ad appendice inutile della prima camera (i 41 voti contrari espressi in questa sede non ebbero alcun peso), e venne promulgata il 18 novembre 1923 col n. 2444, divenendo nota, dal nome del ministro dell'Interno che l'aveva in qualche modo gestita, come «legge Acerbo». Poco dopo, con il testo unico 13 dicembre 1923 venne razionalizzata l'intera materia, sicché il 25 gennaio 1924 si arrivò allo scioglimento delle camere e furono indette le elezioni per il 6 aprile.

A commento di quanto sarebbe avvenuto, val la pena di riportare l'acuto intervento in aula di Amendola, che non puntava tanto il dito sulla legalizzazione del colpo di Stato, quanto sul significato profondo di ogni legge di tipo sfacciatamente maggioritario, che elimina il «vero Parlamento», quello che «permette a tutte le scosse e a tutte le convulsioni di attutirsi e addormentarsi qua dentro, e di passare attraverso il vaglio di varie esperienze politiche per risolversi, soltanto attraverso la maturazione e la riflessione, in fatti politici». Era una sorta di requiem per il costituzionalismo liberale, quello stesso che in termini ben più virulenti avrebbe espresso a partire da quegli anni il giurista-filosofo (radical-conservatore) Carl Schmitt, tutto teso nei suoi scritti a negare la legittimità costituzionale al parlamentarismo come luogo della costruzione dell'intesa politica (bolando con il termine negativo, mutuato dai pensatori reazionari spagnoli, di *clasa discutidora* quel ceto dirigente che aveva costruito il parlamentarismo liberale).

³⁹ Nel gennaio del 1919 era stato fondato, su iniziativa di don Luigi Sturzo e di altri dirigenti del movimento cattolico il Partito popolare italiano, che si era subito definito non «partito cattolico», ma «partito di cattolici». Esso aveva portato sulla scena politica una forza cospicua e fautrice di un'interpretazione della rappresentanza in senso sociale: di qui non solo la scelta di Sturzo a favore del sistema proporzionale, ma il forte accento posto sul momento organizzativo. Sul tema si veda Antonetti 1988.

Per le elezioni dell'aprile tutta l'iniziativa venne assunta dal «governo», che si impegnava a presentare una lista costituzionale-governativa, ma in realtà fu gestita dal fascismo che nel suo «listone» accolse sì quasi tutto il centro-destra, ma lo connotò indebilmente con la sua bandiera.

Il successo che arrise a questo blocchismo di nuovo conio (4 276 387 voti, pari al 60,4%, a fronte anche di un incremento di votanti del 6,4%) fu senz'altro rilevante, anche grazie a un'opposizione ridotta al lumicino: 24 deputati al Psi, 22 al Psi, 19 ai comunisti, 39 ai popolari, 7 ai repubblicani e 3 a una lista messa in piedi autonomamente da Giolitti. Tuttavia l'opposizione esisteva e, sulla carta, esistevano anche i margini per una certa battaglia politica.

La situazione precipitò, com'è noto, con l'assassinio del deputato Matteotti, in seguito alle denunce da questi fatte sull'andamento delle elezioni: dopo un lungo interregno in cui le opposizioni giocarono la carta legalitaria della diserzione dei lavori dell'aula (il cosiddetto «Aventino») nella speranza di un intervento del re, Mussolini si decise per il colpo di Stato con l'assunzione personale del potere e la trasformazione del sistema politico semi-autoritario che sembrava vagheggiato nella riforma del 1923 in un regime dittatoriale a partito unico (ben presto rivelatosi una tirannide personale).

3. Fascismo e rappresentanza.

Dal punto di vista della rappresentanza il fascismo segnava non poche novità. Come si è visto, sin dal dibattito sulla «legge Acerbo», all'interno dello schieramento fascista c'era una gran confusione su questa materia⁴⁰ e Mussolini, come al solito, manteneva un atteggiamento oscillante. Inizialmente (ma si era ancora nella fase cupa della crisi Matteotti), il duce sembrò gettare un'offa al vecchio liberalismo (e all'ala provinciale del fascismo guidata da Farinacci) presentando il 20 dicembre 1924 un progetto di legge per il ritorno al sistema elettorale uninominale. Il disegno di legge seguì il suo corso, pur tra le proteste dei sindacalisti, e venne approvato nel febbraio seguente, nonostante lungo il percorso avesse raccolto le critiche sia di vecchi liberali come Giolitti, Orlando, Salandra, che di eminenti studiosi membri del Senato come Ruffini e Mosca.

Quasi contemporaneamente, peraltro, la commissione per lo studio delle riforme costituzionali (detta Commissione dei diciotto, o Commissione dei Solomi), che raccoglieva esponenti del fascismo e qualche tecnico eminente come il giurista Santi Romano, si esprimeva a favore di un

⁴⁰ Per quel che riguarda le vicende del dibattito nel periodo fascista rimando a Pombeni 1994, e alle categorie interpretative lì discusse.

sistema di rappresentanza basato su «collegi istituzionali sulla base delle categorie e cioè dei vari ordini di attività sociale dei cittadini». Per la verità la commissione esprimeva, qui come altrove, ragionamenti notevolmente contorti⁴¹: infatti ove la creazione di quei collegi istituzionali non si fosse rivelata possibile si potevano prendere i sindacati come base e, ove anche questo non fosse stato agevole, «converrebbe sottoporre a revisione le basi dell'attuale sistema elettorale, al fine di decidere se meno inadeguato, rispetto alle conseguenze dell'attuazione del principio del suffragio universale, sia da riconoscere il metodo delle elezioni di secondo grado».

La situazione si mantenne confusa: il Gran Consiglio del fascismo nelle sue riunioni dell'8 ottobre 1925 e del 30 marzo 1926 prese in esame le proposte emerse dalla Commissione dei diciotto, senza arrivare ad alcuna decisione per ciò che riguardava il mutamento della rappresentanza alla Camera, mentre per il Senato auspicava una sua integrazione con rappresentanze elettive scelte su base corporativa⁴².

Questa strana ondata *rétro* che riportava in auge meccanismi da tempo dimenticati, come l'elezione di secondo grado o rappresentanze corporative di antico regime, durò fino al novembre del 1927 quando, come ha documentato Renzo De Felice, il Gran Consiglio esaminò un complicato progetto per l'istituzione di un sistema elettorale che prevedeva il voto plurimo, la rappresentanza dei corpi dello Stato trasformati in collegi, la rappresentanza diretta degli enti locali⁴³.

Tuttavia quelle divagazioni avevano poco a che fare con il fascismo, e rappresentavano probabilmente le fantasie di qualche ala dottrinarista e nostalgica dell'antimodernismo. Come più realisticamente scrisse Giovanni Gentile nel suo famoso testo dell'agosto del 1927 sulla dottrina fascista,

lo Stato fascista [...] è Stato popolare, e in tal senso Stato democratico per eccellenza. Il rapporto tra lo Stato e non questo o quel cittadino, ma ogni cittadino che abbia diritto di dirsi tale, è così intimo, come s'è visto, che lo Stato esiste in quanto e per quanto lo fa esistere il cittadino.

Si trattava invero più esattamente di una *demagogia*, cioè di una forma di democrazia corrotta in cui il popolo, lungi dal governare, veniva condotto in direzioni scelte da altri. Come del resto riconosceva senza infingimenti lo stesso Gentile:

Quindi la necessità del partito, e di tutte le istituzioni di propaganda e di educazione secondo gli ideali politici e morali del fascismo, che il fascismo mette in

⁴¹ Il testo della relazione finale della commissione è visibile, per estratto, in Aquareone 1978, pp. 350-76 (per la parte che riguarda il sistema della rappresentanza, si veda in particolare la p. 352).

⁴² Per il testo delle decisioni del Gran Consiglio, cfr. *ibid.*, pp. 377-8.

⁴³ Un dettagliato esame di questo incredibile progetto è in Pombeni 1984, pp. 173-8.

opera per ottenere che il pensiero e la volontà di uno che è Duce diventino il pensiero e la volontà della massa (Gentile 1929).

Imboccata la strada più consona alla sua formazione, il fascismo ebbe dunque il problema di regolare la questione della rappresentanza in una maniera almeno vagamente conforme alla sua prospettiva. Per primo nella storia del paese il regime di Mussolini articolò il problema a prescindere dalla mera istanza parlamentare. Suggestionato da tutta la tradizione anti-parlamentare precedente, il fascismo non vedeva per la Camera dei deputati alcun ruolo di rilievo: essa doveva essere semplicemente il luogo tecnico in cui si imprimeva un ulteriore sigillo di legittimazione (tradizionale) all'operato del governo. I luoghi emblematici della raccolta del consenso e della formazione della volontà politica divenivano altri: in misura retorica e come anticipazione di un futuro da costruire, il sistema corporativo, le cui linee portanti venivano disegnate fra il 1927 e il 1933; con modalità più reali, il partito unico.

I critici hanno spesso insistito eccessivamente sulla totale assenza di democraticità nella forma-partito fascista (certamente a partire dalle riforme del 1923), ma il punto centrale per la rappresentanza non è certo questo. Da un lato infatti il partito rappresentava il luogo e il mezzo attraverso cui ogni cittadino attivo e meritevole (e in prospettiva tutti, grazie all'educazione politica che iniziava dalla scuola dell'obbligo) poteva influire sui meccanismi che creavano decisioni politiche, sia a livello minimo, lasciandoci conoscere ai vertici entusiasmi ed emozioni della base, sia a livello evoluto, rendendosi noto ai vertici per poter essere da questi usato nella gestione della cosa pubblica. Dall'altro lato il partito rappresentava di fronte alla nazione la garanzia che la gestione della cosa pubblica si svolgesse nell'interesse del popolo: non si dimentichi che a rappresentare il popolo negli snodi politico-istituzionali, dalle corporazioni alla beneficenza pubblica, dal controllo dei prezzi alla gestione della cultura, c'era sempre il partito.

Sergio Panunzio, il giurista che sin dall'inizio fu fra i più lucidi teorizzatori della costituzione fascista, scrisse nel 1928 queste esemplari considerazioni:

Come il diritto di ieri fu la scheda, il diritto di oggi è la tessera [...]. La tessera è il simbolo di una società politica organica, in cui ogni componente non è parte a sé stessa, ma in tanto è qualche cosa, conta e pesa qualche cosa, in quanto è tesserato.

Si deve tenere presente questo sfondo per capire le ragioni che condussero il fascismo a dare una soluzione assai banale alla questione elettorale in senso stretto. Dovendosi affrontare il problema concreto di una Camera il cui mandato era prossimo a scadere e per di più uscita da un sistema legato ancora alla fase liberale com'era quella eletta nel 1924 (e in aggiunta mutilata dalle minoranze espulse), venne deciso in maniera piuttosto rapi-

mente i problemi e in cui fossero presenti tutte le figure storiche del fascismo in grado di porsi in una qualche dialettica con Mussolini. Per questa ragione il Gran Consiglio venne recepito come la sede di legittimazione, non foss'altro della coesione del regime fascista nelle sue varie componenti; per questa ragione il voto di sfiducia a Mussolini che il 25 luglio 1943 fu strappato da Grandi suonò come un omologo della sfiducia parlamentare (anche se su un piano puramente formale quel voto era assolutamente illegale).

È pur vero che Mussolini, parallelamente, cercò di costruire nell'ultima fase del suo potere una sorta di nuovo embrione della teoria della rappresentanza attribuendola direttamente a se stesso. Infatti, grazie anche ai soliti giuristi compiacenti, si sostenne che l'attributo di «duce» del quale tradizionalmente si fregiava Mussolini fosse una «qualifica» con valore costituzionale: essa non solo indicava colui che era ad un tempo capo del fascismo e capo del governo, ma indicava anche colui che aveva ricevuto dal popolo un mandato di rappresentanza diretta. Una teoria facile da sostenere nei momenti di consenso alto del regime, che sopravvisse comunque sinché questo mantenne un certo grado di stabilità, ma che si volatilizzò in un breve volgere di tempo non appena la guerra disvelò il volto fallimentare della gestione politica fascista e Mussolini mise a nudo la sua incapacità di far fronte alle vere «ore della storia».

Ad aggravare la crisi venne probabilmente anche la pessima gestione dei meccanismi residui della rappresentanza che fu fatta nell'ultima fase del regime: pressoché distrutta ogni credibilità del partito come luogo di elaborazione ideologica grazie alla sua trasformazione in un puro circo propagandistico, ci si era alla fine disfatti anche della pur minima legittimazione che veniva dai «plebisciti». Infatti in pochi giorni, nel dicembre del 1938, Camera e Senato approvarono una nuova legge che aboliva la vecchia Camera dei deputati e creava al suo posto una nuova Camera dei fasci e delle corporazioni, in cui sedevano *ex officio* i vertici delle corporazioni e i segretari federali del partito (regio decreto n. 348 del 2 marzo 1939). Nessuno di questi personaggi era espressione di un elettorato e la loro legittimazione era pressoché inesistente. Come ha rilevato di recente lo storico Giovanni Sabbatucci⁴⁴, una camera fascista con una qualche forma di legittimazione elettorale avrebbe posto qualche problema all'andamento degli eventi che seguirono il 25 luglio 1943.

Ma così non fu, sicché il regio decreto 2 agosto 1943 (pubblicato il 5) non ebbe remore a dichiarare abolita la Camera dei fasci e delle corporazioni, promettendo altresì libere elezioni entro quattro mesi dalla fine della guerra⁴⁵.

⁴⁴ Al seminario annuale 1995 della Società italiana per lo studio della storia contemporanea.

⁴⁵ Il Senato del Regno venne invece abolito con decreto luogotenenziale del 24 giugno 1946, n. 45, anche se la seconda camera non fu più attiva dopo la caduta del regime.

da e perentoria di introdurre un nuovo sistema che semplicemente funzionasse come «plebiscito» per la legittimazione del regime in quanto tale.

In tempi relativamente brevi (dal gennaio al maggio del 1928: la legge elettorale è la n. 1019 del 17 maggio 1928) venne introdotto un sistema elementare: si creavano un collegio unico nazionale e un'unica lista che raccoglieva tutti i 400 candidati al parlamento; l'elettore poteva dire o sì o no in blocco alla lista; ove prevalessero i sì tutti risultavano eletti; in caso contrario non era chiarissimo cosa sarebbe successo, ma nessuno se ne preoccupò essendo evidente che, come sostenne brutalmente Mussolini, le rivoluzioni non si facevano espropriare dal voto.

La legge rispondeva alle concezioni cui abbiamo già fatto cenno. Come affermò alla Camera il relatore Maurizio Maraviglia:

La Camera non è un mero organo di rappresentanza, bensì è un organo dello Stato, non più subordinato al concetto di rappresentanza. Organo dello Stato che ha determinate funzioni legislative, di controllo finanziario. Organo non imposto, ma accettato liberamente dagli elettori. Ciò toglie la possibilità che la Camera ammetta nel suo seno partiti, ciò che potrebbe portare all'inclusione di rappresentanti di correnti antistatali.

Il plebiscito ebbe l'esito ovvio che ci si poteva attendere in un regime totalitario: quello del 24 marzo 1929 vide solo l'1,5% di votanti contrari; quello successivo, nel 1934, vide ridotta questa quota addirittura allo 0,15%. Ma gli elementi contraddittori contenuti nella normativa del 1928 emergevano in altri aspetti della legge: paradossalmente, ma forse neppure tanto, fu essa infatti a porre le lontane premesse per il dissolvimento del regime.

La legge elettorale aveva infatti affidato al Gran Consiglio del fascismo il compito di redigere la lista unica nazionale dei candidati. Trattandosi però sino ad allora di un corpo puramente privato - istituito da Mussolini nel 1923 come camera di compensazione fra fascisti di partito e fascisti di governo e poi inserito a partire dal 1926 negli statuti del Pnf per avere uno strumento di legittimazione per la vasta epurazione che si attuò - l'organismo non era legislativamente idoneo ad assumere una funzione di rilevanza costituzionale come quella della formazione della lista unica dei candidati. Di fronte ai rilievi dei giuristi, Mussolini risolse la questione col classico metodo del nodo di Gordio: si «costituzionalizzasse» il Gran Consiglio, ponendo fine ad ogni questione. Realizzare l'ordine fu semplice, così come predisporre una legge che di fatto lo privava di qualsiasi potere reale; facendone semplicemente un organo di «consulenza» del capo del governo. Non fu invece possibile evitare lo spreco di retorica rappresentativa per spiegare le ragioni di quella improvvisa assunzione di un organismo privato di partito nell'empireo degli organi costituzionali dello Stato.

Il Gran Consiglio venne allora presentato come il vero perno «rappresentativo» del sistema: del resto era l'unica sede in cui si discutessero vera-

III. La nuova democrazia italiana

1. La ricostruzione e il proporzionalismo.

La promessa di nuove consultazioni voleva solo avere un vago sapore di stabilizzazione nel solco della ripresa pura e semplice del costituzionalismo «ante-marcia» che caratterizzava l'esperimento del governo «tecnico» di Badoglio. La monarchia, però, era uscita dalla vicenda della caduta del regime non meno distrutta del fascismo. Sulla scena si imposero i partiti politici, gli unici soggetti che avevano mantenuto la posizione di oppositori del fascismo (che li aveva sciolti e costretti all'esilio) e al momento rappresentavano gli unici soggetti che operavano politicamente reclamando il ripristino della loro posizione precedente al regime. Sin dai giorni immediatamente successivi agli eventi del 25-26 luglio 1943 i vecchi capi dei partiti presenti a Roma avevano ripreso ad incontrarsi, cercando di ricostituire la configurazione dell'Aventino: liberali classici, ex gruppo del radical-liberalismo (ora rappresentati in parte dal nuovo Partito d'azione, in parte da un gruppetto di notabili come Bonomi, Nitti, Ruini, che diedero poi vita all'effimero partito della Democrazia del lavoro), e poi i partiti popolari storici, cioè i cattolici, i socialisti e i comunisti.

Per molti partiti della sinistra la guerra di Spagna aveva rappresentato un precedente importante di auto-organizzazione militare e di prefigurazione di uno scontro sul campo, per cui per essi fu relativamente agevole prendere al Nord, occupato dai tedeschi, la guida dei movimenti di resistenza, movimenti che si originavano sia dallo sbandamento dell'esercito italiano, sia dalla tradizione di autodifesa delle comunità locali e, non in ultimo, dai ricordi delle lotte risorgimentali mantenuti vivi dalla cultura ufficiale anche durante il fascismo, ma ora riletti sotto nuova luce.

Non possiamo qui procedere a una disamina articolata dell'interazione fra movimenti di resistenza, cultura e classi dirigenti espresse dai nuovi partiti e azione dei gruppi direttivi dei nuovi partiti nel cosiddetto «regno del Sud» (l'Italia sotto controllo degli Alleati in cui si erano rifugiati il re e il governo). Di certo l'iniziativa politica passò interamente nelle mani dei partiti, essendo le classi dirigenti monarchiche o comunque legate al vecchio Stato del tutto incapaci di esprimere un personale «rappresentativo».

La tardiva accettazione da parte della monarchia di un governo politico con i rappresentanti dei partiti del Comitato di liberazione nazionale (Cln), (11 giugno 1944) non poteva far recuperare legittimazione al vecchio contesto costituzionale: ne prese formalmente atto il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944 (giustamente definito come la «prima costituzione provvisoria») che cancellava l'impegno per normali elezioni entro quattro mesi dalla fine del conflitto, annunciando invece che si sarebbe eletta, a suf-

fragio veramente universale (esteso quindi anche alle donne), un'assemblea costituente con il compito di decidere della forma istituzionale da attribuire al nuovo Stato e di scrivere una nuova costituzione.

Con questo atto si apriva di fatto un nuovo capitolo nella storia costituzionale italiana, mentre le vicende della guerra di liberazione portavano sempre più in primo piano i partiti politici, veri depositari della rappresentanza popolare nelle zone di guerra.

Il loro ruolo rappresentativo fu confermato attraverso l'istituzione, con due decreti legislativi (del 5 aprile 1945 e del 30 aprile 1945), di una consulta nazionale da formarsi «su designazione dei maggiori partiti politici, fra ex parlamentari antifascisti, tra appartenenti a categorie ed organizzazioni sindacali, culturali e di reduci». Suo compito era dare «pareri sui problemi generali e sui provvedimenti legislativi che le vengono sottoposti dal governo». Queste vaghe indicazioni contenute nel primo decreto vennero perfezionate con il successivo, che stabiliva dettagliatamente il numero e le modalità di scelta dei membri.

Il ruolo della consulta, a dispetto di questo disegno a suo modo grandioso che mescolava il riconoscimento della nuova centralità dei partiti alle prospettive sulla «società corporata» tipiche del dibattito giurpubblicistico di inizio Novecento, risultò modesto e del tutto dominato dalle decisioni dei nuovi organismi partitici, anche se questi dovettero fare i conti con la presenza di forze di occupazione anglo-americane e con le strategie politiche degli Alleati riguardo al futuro dell'Italia. Tuttavia questi elementi di condizionamento erano poco percepiti dall'opinione pubblica, che continuava a fare riferimento ai nuovi soggetti politici.

Certo il processo di ricostruzione politica, guidato dall'esponente del partito cattolico Alcide De Gasperi come candidato scelto dalle sinistre per impedire il ritorno al potere dei ceti dirigenti liberali prefascisti, non andava compiutamente in direzione della costruzione di un *Parteienstaat*: l'uomo politico trentino non aveva inclinazioni in questo senso ed era piuttosto legato agli schemi costituzionali del tardo liberalismo (governo forte come punto d'incontro e mediazione di una società fortemente strutturata in gruppi e formazioni confliggenti). Tuttavia, proprio il carattere notevolmente conflittuale di una società uscita da un'aspra guerra civile, unito alla debole legittimazione della presenza statale, fecero sì che De Gasperi potesse, con pragmatismo, innestare la sua visione in una situazione in cui la presenza forte di partiti organizzati sul modello del Pci era considerata inevitabile e anche utile.

Forse memorie delle difficoltà del primo dopoguerra i grandi partiti di massa assunsero così una politica di «doppio binario»: da un lato gestione

⁴⁶Notò subito Costantino Mortati (1945), che ciò costituiva la recezione a livello legislativo del nuovo ruolo dei partiti (si veda ora in Mortati 1972, I, p. 236).

della militanza e della base con forti tratti settari da società separata, secondo il vecchio modello socialista (e cattolico) dell'Ottocento; dall'altro formazione di gruppi dirigenti ben inseriti nella dialettica parlamentare-istituzionale (al governo o all'opposizione a seconda dei casi) e preparati a misurarsi con la gestione degli apparati pubblici (amministrativi locali e/o statali). Tuttavia il doppio binario non portava a conflitti (come nella vecchia storia del massimalismo), perché la classe dirigente politica rimaneva unica e veniva mantenuta coesa attraverso gli organismi dirigenti della nuova forma partito (sul modello «inconscio» del Gran Consiglio).

A teorizzare questo nuovo stato di cose fu, non a caso, un grande giurista, Costantino Mortati, che formatosi nell'ala critico-radical dei teorici fascisti aveva poi abbandonato il regime e sarebbe divenuto uno dei maggiori artefici della costituzione italiana e forse il maggior costituzionalista del dopoguerra. Parlando ancora di partito unico Mortati aveva scritto:

Il partito è precisamente l'organismo sociale, che, spontaneamente, nasce nel seno dell'amorfo ed indifferenziato corpo elettorale allo scopo di dare ad esso una coscienza politica, nonché la capacità di formare ed esprimere una volontà unitaria, che esso, di per sé, non ha. Il partito appare perciò un portato non solo utile, ma necessario alla vita dello stato (Mortati 1941).

Nel 1952, alla XXIV Settimana sociale dei cattolici italiani, Mortati ritornava sul tema e, parlando dell'evoluzione dei partiti, notava che

il parlamento si è trovato ad essere, se non proprio un mero organo di registrazione di decisioni prese al di fuori di esso, per lo meno organo di rappresentanza politica di secondo grado rispetto ai partiti, ai quali è stata riconosciuta, in via diretta o indiretta, esplicita o implicita, una autonomia posizione giuridica nell'organizzazione dello stato⁴⁷.

Come si vede la posizione dei partiti si era caricata di un diretto significato rappresentativo, che appariva superiore rispetto a quello garantito dai meccanismi elettorali. Era in parte ciò che aveva sostenuto anche il fascismo, solo che allora il processo si era circoscritto al partito unico di Stato e aveva comportato l'abolizione di ogni confronto elettorale. Ora invece non solo si stabiliva l'essenzialità di un contesto di competizione pluralistica fra partiti diversi, ma si riprendeva il momento elettorale come centrale per la verifica e la legittimazione del radicamento delle diverse forze politiche. La radice della scelta proporzionalistica operata dalla cultura politica dell'età costituente è tutta qui. In questo quadro la vicenda di approvazione della legge elettorale si mosse entro canali quasi prefissati, anche se non mancarono le battaglie.

Il tema venne affrontato per la prima volta dalla commissione ministeriale per la legge elettorale che iniziò i suoi lavori il 1° settembre 1945 per predisporre le norme per l'elezione della costituente. C'era un consenso abbastanza

za ampio sull'inadeguatezza del meccanismo uninominale, soprattutto per l'elezione di un'assemblea costituente, sicché ci si orientò su un proporzionalismo sul modello della legge del 1919; per moderare il supposto prepotere dei centri dirigenti dei partiti, i democristiani fecero inserire il meccanismo dell'indicazione delle preferenze rispetto all'ordine di candidati espresso dalle liste. La destra fece molte pressioni per ottenere il voto obbligatorio tenendo l'assenteismo del proprio elettorato. Alla fine, il decreto legislativo 10 marzo 1946, ottenuto grazie alla mediazione di De Gasperi, sancì un proporzionalismo leggermente temperato dall'accoglimento di qualche paura dei moderati, cui però non venne concesso un vero voto obbligatorio.

Con un nuovo decreto legislativo del 16 marzo 1946, De Gasperi operò il suo capolavoro politico: scindere la questione istituzionale dal problema costituente e questo dal sistema parlamentare. La questione istituzionale venne demandata direttamente a un referendum popolare: il presidente del Consiglio voleva evitare che si potesse speculare su una presunta frattura fra volontà popolare e volontà dei partiti (un problema non piccolo per la Dc, che aveva una dirigenza nella quasi totalità repubblicana, ma che contava, specie al Sud, su un elettorato in buona parte moderato e monarchico). Alla costituente venne anche sottratto il potere legislativo ordinario che fu affidato al governo: un meccanismo che garantirà una libertà di intervento senza problemi di mediazione parlamentare con le forze politiche (le sinistre, allora incluse nel governo, non pensarono di dover soffrire troppo a causa di questa normativa). Oltre al compito di redigere il testo costituzionale, all'assemblea elettiva rimase la competenza sulle leggi elettorali, sulla ratifica dei trattati internazionali (spinosa la questione del trattato di pace), nonché il conferimento della fiducia al governo.

Le prime elezioni politiche libere dopo vent'anni (le amministrative della primavera erano state solo una specie di prova generale) vennero abbinata al referendum istituzionale: il 2 giugno 1946 la repubblica ottenne 12.718.641 voti, la monarchia ne ebbe 10.718.502, anche se ben 1.148.136 schede nulle consentirono ai monarchici di insinuare dubbi di brogli.

In realtà la questione istituzionale non si può considerare un vero e proprio spartiacque e i numeri in questo caso sono poco significativi: gli oltre dieci milioni di voti monarchici si rivelarono voti di pigrizia e di scarso convincimento. Non ci sarà alcuna questione monarchica in Italia, mentre non esisteva personaggio di rilievo nella classe dirigente che fosse veramente monarchico e che considerasse questa causa come una bandiera. La prova del 2 giugno riuscì comunque a consolidare l'attitudine proporzionalista in materia elettorale: l'elaborazione della legge elettorale ordinaria si orientò su questi binari sin dai lavori della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (la cosiddetta Commissione Forti)⁴⁸.

⁴⁷ Si veda ASSCI 1952, pp. 239-54.

⁴⁸ Su questo punto si veda la ricostruzione di Bettinelli 1982.

Anche l'opzione per un sistema bicamerale risultò sostanzialmente obbligata (il referendum francese aveva bocciato in quegli stessi mesi la prima bozza di costituzione che prevedeva un monocalmeralismo secco): si temeva solo, soprattutto a sinistra, che potessero introdursi meccanismi in grado di modificare gli equilibri esistenti. Per tutti il socialista Lami Starnuti dichiarava di essere favorevole alla seconda camera, purché «non sia costituita in modo tale da alterare sostanzialmente la fisionomia politica del paese, quale è rispecchiata dalla composizione della prima camera».

Tuttavia le vecchie tensioni non si erano dissolte: le nostalgie per il sistema elettorale uninominale erano ancora forti e anche proporzionalisti storici come Sturzo cominciarono a tentennare. Influenzato senz'altro dal suo contatto con le democrazie anglosassoni (era stato in esilio prima in Inghilterra e poi negli Usa), l'uomo politico siciliano cominciò ad avvertire che era opportuno riconsiderare la «giustizia elettorale» alla luce della «operatività politica» che essa poteva garantire. Ma il progetto di legge elettorale per la Camera che il suo discepolo Mario Scelba, allora ministro dell'Interno, presentò all'assemblea il 10 maggio 1947 non era granché diverso da quello per l'elezione della costituente. La scelta proporzionalista era cultura comune nei partiti di massa (che da soli avevano pur sempre raccolto il 75% dei voti) e il democristiano Piccioni ribatté in aula ai moderati che si battevano per l'uninominale in nome del prevalere delle «personalità»: «alla personalitocrazia io preferisco sempre la partitocrazia»⁴⁹. Alla fine, peraltro, la legge venne approvata sostanzialmente nei termini proposti dal governo: un sistema proporzionale piuttosto esasperato, con un recupero quasi integrale dei resti. In seguito (ma parliamo già dei primi anni settanta), il sistema si rivelerà favorevole alla polverizzazione della rappresentanza, con la possibilità per piccole formazioni di raggiungere la soglia della rappresentanza parlamentare complicando la formazione di maggioranze governative. Al momento dell'approvazione della legge però il meccanismo non venne pensato per questi fini: la legittimazione politica era ristretta ai partiti usciti dalla Resistenza e il fine del proporzionalismo esasperato era solo quello di consentire a ciascuno di essi di raccogliere il proprio consenso sino all'ultimo voto, per farlo poi pesare tutto intero sul piano parlamentare (e su quello propagandistico).

Ben diverso il discorso per il Senato. L'idea di una seconda camera con un differente sistema di legittimazione affascinava molti, ma non si riuscì a raggiungere un terreno d'intesa. All'idea di una rappresentanza delle professioni e della cultura si opponeva la remora di una riesumazione del sistema corporativo fascista (e anche l'enorme difficoltà di individuare in concreto i modi di selezione di questo tipo di rappresentanza). Si

avviò allora un discorso sulla «camera delle regioni» (un ente territoriale peraltro ancora da costruire e che non verrà poi attivato fino agli anni settanta)⁵⁰. Ma anche questa ipotesi era destinata a cadere, mentre riemergeva l'eterna tentazione uninominale, che avrebbe voluto il Senato come la camera delle personalità politiche.

In maniera relativamente inaspettata i comunisti aderirono a questo progetto, tanto che si arrivò a un ordine del giorno Togliatti-Nitti favorevole al sistema uninominale per l'elezione del Senato (e per questo il leader comunista venne bollato da Lussu come «questo illustre, freddo e incorreggibile maestro di errori»).

L'11 dicembre 1947 Scelba presentò all'assemblea il disegno di legge governativo sul sistema elettorale per il Senato: collegi uninominali dove sarebbe stato eletto chi avesse raccolto il 51% dei voti espressi; ove il *quorum* non fosse scattato, assegnazione dei seggi con sistema proporzionale su base regionale, tenuto conto degli appareamenti fra i candidati.

La proposta suscitò perplessità e un ampio dibattito in aula, fino a che la questione venne sciolta grazie all'intervento di Giuseppe Dossetti. Forte del suo prestigio di uomo chiave nella stesura della carta costituzionale, il leader della giovane sinistra democristiana propose un ordine del giorno votato anche dai comunisti (forse ravvedutisi sui rischi che il sistema uninominale poteva comportare per loro nel mutato clima politico)⁵¹: sarebbero risultati eletti solo i candidati che avessero raggiunto il *quorum* del 65% dei voti espressi, rimanendo in caso contrario il riparto proporzionale dei seggi su base regionale. Il sistema fu approvato e divenne la legge 6 febbraio 1948. Il *quorum* fissato si rivelerà così alto da non scattare che in rari casi, sicché di fatto il Senato diventerà una copia politica del tutto identica all'altra camera. Inizia così, in modo formale con le elezioni del 18 aprile 1948, quella che a buon diritto può essere definita la «repubblica dei partiti». Sono questi soggetti infatti i depositari veri della rappresentanza politica: essi negoziano la formazione dei governi, condizionano i lavori parlamentari, elaborano le strategie politiche. È in essi che si forma, nel bene e nel male, la classe politica, ma, progressivamente, anche più in generale tutta la classe dirigente.

Inizialmente non pochi ebbero timore di questa dinamica inattesa che limitava i poteri decisionali dello Stato, offriva spazi a colpi di mano, ma anche rilanciava il potere di negoziato delle aule parlamentari. All'interno dello stesso partito di maggioranza relativa, la Democrazia cristiana, l'esistenza di un sistema politico che si reggeva di necessità su un sistema di coalizioni eterogenee offriva spazi per la lotta fra le due anime del partito,

⁵⁰ Su ciò si veda Aimo 1977.

⁵¹ Dal maggio 1947 le sinistre (Pci e Psi) erano state escluse dal governo e diventava sempre più evidente come si entrasse nell'orbita del grande conflitto generalizzato fra Usa e Urss.

⁴⁹ Intervento in aula del 20 dicembre 1947. Riprendo questa, come le altre citazioni dal dibattito parlamentare, da Piretti 1995.

quella moderata e quella riformatrice, per tentare di condizionare il governo. Ovviamente le opposizioni, tanto di destra quanto di sinistra, trovavano in questa accesa dialettica spazi per inserirsi e guadagnare peso.

Nacque da considerazioni di questo tipo l'idea di tornare a un sistema elettorale che puntasse ad eleggere il governo dando ad esso direttamente la maggioranza necessaria, senza peraltro ledere del tutto il principio proporzionalistico. Sin dal congresso democristiano di Anzio del giugno 1952, e con la complicità di una serie di pronunciamenti di Sturzo, si fece strada l'ipotesi di trovare un modo per dotare il governo di una maggioranza inattaccabile in parlamento.

Nell'ottobre del 1952 Scelba presentò in aula una nuova proposta di legge elettorale: i seggi dovevano passare da 574 a 590; 385 di essi sarebbero andati alla lista (o alle liste apparentate) che avessero raccolto almeno il 50,1% dei voti; 205 sarebbero stati ripartiti con criteri proporzionali fra le altre liste. La proposta venne ovviamente accolta con veemenza dalle opposizioni che la bollarono come «legge truffa». Il dibattito iniziò il 7 dicembre 1952 in un clima incandescente: subito si ebbero eccezioni di incostituzionalità che vennero respinte. Il prestigioso leader socialista Lelio Basso chiarì le ragioni per cui, a suo giudizio, la proposta ledava la definizione stessa del sistema vigente come «democratico»: democrazia significa che

non è l'interesse di un solo gruppo a diventare volontà dello Stato [...] questa volontà è determinata da una procedura nella quale gli interessi dei diversi gruppi organizzati in partiti entrano come tali in una lotta che termina in un compromesso.

Con grande lucidità Basso illustrava quella che sarebbe stata – paradossalmente – la linea vincente, anche se in quel momento la sconfitta sembrava inevitabile. L'opinione pubblica, infatti, non solo quella conservatrice del centro, ma anche le élites riformatrici della generazione postbellica come quelle che si riunivano attorno alla neonata rivista bolognese «Il Mulino», era favorevole a un esperimento che sembrava poter fornire uno strumento al governo per rompere i condizionamenti dell'organizzazione sempre più lobbistica dei piccoli partiti del centro e anche forse per superare i ricatti che buona parte del mondo ecclesiastico poneva, attraverso la minaccia di uno spostamento della rappresentanza cattolica sulla destra.

Il vecchio De Gasperi tenne duro e, nonostante una battaglia parlamentare assai aspra, riuscì alla fine a superare gli ostacoli col ricorso, il 21 gennaio 1953, al voto di fiducia. Usciti dall'aula comunisti e socialisti, la fiducia venne approvata con 339 voti su 364, mentre la legge, posta subito dopo in votazione, ottenne 332 voti a favore su 349.

La battaglia continuò al Senato dove il presidente Paratore si dimise il 10 marzo non accettando la forzatura posta dal governo. Gli successero Meuccio Ruini. Alla fine, il 29 marzo 1953, la legge venne definitivamente approvata anche dal Senato. Tuttavia si era trattato di una battaglia va-

na: alle elezioni del 7 giugno 1953 le forze di centro apparentate con la Dc si fermarono al 49,8% dei voti e il premio di maggioranza non riuscì a scattare. E c'è di più: la Dc, principale artefice della battaglia, perse due milioni di voti, tutti a vantaggio delle destre, mentre le sinistre restarono stabili³².

Che lezioni trarre dall'accaduto? Oggi si tende a ridimensionare la definizione di «legge truffa» ritenendo che si sia trattato di un normale tentativo di stabilizzazione in senso maggioritario. In realtà questa è una lettura anacronistica: ciò che mancava allora perché la legge fosse inscrivibile in questa normale ottica dei sistemi democratici evoluti era la reale possibilità per tutti di partecipare alla gara per la conquista del 50,1%. Le sinistre erano fuori gioco, essendo chiuse per ragioni interne e internazionali nel loro ghetto; ancor più lo erano le destre; la Dc non era affatto in grado da sola di raccogliere quel consenso, mentre le alleanze cui essa ricorreva coi partiti di centro erano puramente strumentali, perché questi non avevano alcun *idem sentire de re publica* (eccetto l'anticomunismo) né fra loro né con la classe politica cattolica.

L'elettorato che lasciò la Dc per andare a destra rifiutò in realtà di perdere il proprio potere di condizionamento che poteva venirgli solo da una certa libertà d'azione, né del resto la Dc aveva un vero leader politico (De Gasperi era ormai vecchio e politicamente usurato) per penetrare nel consenso coagulato dalle frastagliate aggregazioni del centro «laico».

Così vinse, come abbiamo già detto, l'idea di democrazia che aveva proposto Basso: una negoziazione sempre aperta fra i gruppi organizzati in partiti alla ricerca di un compromesso più o meno accettabile da una larga parte del paese. Ciò acui il potere di rappresentanza dei partiti che divennero una sorta di identità obbligata per qualsiasi cittadino che aspirasse a un ruolo pubblico anche minimo, mentre il sistema elettorale si fossilizzava nel rappresentare una fotografia della dislocazione dei gruppi che in quelle condizioni non avevano alcun margine di movimento.

Un sistema di questo tipo non poteva che generare come sbocco finale un'enorme vischiosità politica che rendeva irrealizzabile quasi ogni riforma. La crisi della rappresentanza si manifestò emblematicamente con la presa d'atto, soprattutto da parte giovanile, dell'inefficienza del sistema a far fronte alla grande trasformazione sociale arrivata al suo apice alla fine degli anni sessanta. Le inquietudini giovanili che conobbero nel 1968 un momento forte misero a nudo un sistema politico invecchiato, che non sapeva più neppure produrre riforme semplici come quelle che riguardavano l'istruzione scolastica e universitaria.

³² La sconfitta fu alla fine accettata anche dalle forze di governo. La legge elettorale venne riformata nel corso della stessa legislatura iniziata con le elezioni del 1953 e il meccanismo del premio di maggioranza scomparve dall'ordinamento.

2. La crisi e l'ipotesi maggioritaria.

I partiti avevano rappresentato un elemento di notevole sviluppo della dinamica politica. Essi avevano costruito dei canali privilegiati di formazione e selezione della classe dirigente, dapprima a livello politico poi, con l'estendersi dei poteri di controllo pubblico su vari settori (economici, della comunicazione, della cultura), anche al livello più generale di società civile. I partiti, almeno quelli di massa, funzionavano come luoghi di selezione dove chi aveva talenti da spendere poteva metterli a frutto a dispetto delle proprie origini sociali, semplicemente inserendosi nel conflitto ideologico fra le élites. Ovviamente col passar del tempo questo meccanismo, che all'inizio aveva funzionato piuttosto bene, si corruppe, sia perché i posti di rilievo da distribuire cominciavano a scarseggiare, sia perché le élites già consolidate temevano la concorrenza dei giovani e cercavano di contenerli in lotte di gruppi e correnti.

Inizì così un lento ma progressivo crollo della credibilità dei partiti tradizionali come asse portante della rappresentanza popolare. Questo processo fu arrestato in maniera inaspettata dalla sfida terroristica degli anni settanta, quando le pulsioni alla disgregazione del sistema generarono frange avventuriste illuse di poter accelerare con il ricorso alla violenza la maturazione della crisi in corso. La paura indotta dalla prospettiva di una dissoluzione violenta e senza sbocchi di quello che era stato l'«ordine» repubblicano condusse a una momentanea rinascita della capacità progettuale e dirigente di una parte almeno dei ceti politici espressi dai partiti, che seppero anche recuperare in certa misura il contatto con settori sociali significativi.

Tuttavia, la fine della «grande paura» legata al terrorismo rimise in moto i fattori di disgregazione sopra ricordati, ora accentuati dagli effetti perversi del sistema elettorale, che da un lato consentiva una frammentazione senza fine delle aggregazioni politiche e dall'altro garantiva ai gruppi al potere rendite di posizione difficilmente erodibili.

A questo punto due significative trasformazioni del sistema della rappresentanza vennero da fattori che non erano stati programmati né risultavano prevedibili: il primo fu lo sviluppo di un «potere referendario»; il secondo la trasformazione del ruolo della presidenza del Consiglio e della presidenza della Repubblica.

La costituzione della Repubblica prevede, all'articolo 75, la possibilità che su proposta di cinquecentomila elettori o di cinque consigli regionali si possa indire un referendum (con partecipazione di tutti coloro che risultano elettori per la Camera dei deputati) per l'abrogazione totale o parziale di una legge. Fino agli anni settanta non si era mai fatto ricorso a questo strumento, poiché i partiti avevano sempre canalizzato le istanze provenienti dalla società civile. L'introduzione del divorzio nella legisla-

zione italiana aveva però posto in contrasto le gerarchie ecclesiastiche e alcuni settori del mondo cattolico organizzato con una parte della Democrazia cristiana che considerava impossibile negare la presenza del divorzio nel diritto civile di uno Stato moderno e che sapeva che questo punto avrebbe potuto mettere in crisi le sue alleanze di governo. La soluzione al dilemma, impossibile sul piano parlamentare, venne individuata nel ricorrendo al pronunciamento popolare diretto, per il mantenimento o per l'abrogazione di quella legge.

Il 12-13 maggio 1974 venne così sottoposta a referendum abrogativo la normativa che aveva introdotto nella legislazione italiana il divorzio: in quella occasione l'elettorato respinse la proposta di abolizione col 59,3% dei voti. Il 17-18 maggio 1981 questo risultato di mobilità politico-morale si ripeté nel referendum sull'abrogazione della legge che legalizzava l'interuzione volontaria della gravidanza, pur in un contesto in cui su altri quattro quesiti referendari l'elettorato aveva espresso posizioni assai più tradizionali.

Si era però ormai innescato un nuovo meccanismo che supponeva che l'appello diretto agli elettori potesse far sciogliere nodi politici che né la dialettica dei partiti né il dibattito intellettuale erano veramente in grado di affrontare. Questa sensazione crebbe al punto da far pensare che la stessa riforma centrale del sistema politico, quella della legge elettorale, potesse passare attraverso il meccanismo referendario. La previsione si rivelò esatta, quando, col referendum del 18 aprile 1993, venne a grande maggioranza votata l'abrogazione della normativa che imponeva il limite del 65% dei voti per l'elezione con criterio uninominale al Senato: un voto abrogativo di fatto invisò ai partiti (anche se molti ritennero di potere profittare di questo sentimento antipartitico dell'opinione pubblica, calcandolo), e che dunque segnò il distacco dell'opinione pubblica dal vecchio contesto politico. Del resto lo scoppio di una serie di scandali in seguito alla scoperta di un vasto sistema di corruzione legato alla gestione politica di molti lavori pubblici (un inarrestabile moto iniziato con la scoperta di uno scandalo per così dire «minore» il 7 febbraio 1992) e, più in generale, all'attività di governo di quasi tutte le forze politiche aveva radicalmente indebolito la capacità rappresentativa dei partiti e favorito, sin dalle elezioni del 5-6 aprile 1992, una ridislocazione del consenso alle forze politiche con anche clamorosi successi per formazioni nuove non uscite dal mondo tradizionale della politica italiana (specialmente il partito della Lega nord).

In parte concorrente con questo moto dell'opinione pubblica era stato il cambiamento che aveva investito la presidenza del Consiglio e la presidenza della Repubblica. Sul fatto che la presidenza del Consiglio avesse sempre rivestito, da Depretis in poi, un ruolo cardine nel nostro sistema abbiamo già richiamato l'attenzione. Tuttavia in età repubblicana la presidenza del Consiglio era stata tenuta nell'ambito di un'espressione della

maggioranza parlamentare. Con l'assunzione di questa carica da parte dell'onorevole Giovanni Spadolini il 28 giugno 1981 la regola venne di fatto sorpassata e la presidenza del Consiglio si trasformò sia in una carica oggetto di prenegoziato fra i partiti della coalizione nel loro complesso (accentuando dunque il potere esterno dei partiti sul governo, tanto che le varie componenti politiche amarono spesso definirsi come «delegazioni» dei loro partiti all'interno dell'esecutivo), sia in una carica cui compete un ruolo peculiare di gestione dell'equilibrio evolutivo del sistema e non più solo un'oculata gestione del potere pubblico. La trasformazione fu tanto notevole da portare progressivamente, come abbiamo potuto vedere nelle ultimissime vicende della crisi politica del 1993-94, il fuoco della raccolta del consenso elettorale sulla disponibilità o meno all'interno delle forze in competizione di una figura credibile come premier.

In parallelo mutò anche la posizione del presidente della Repubblica. Il disegno della costituzione repubblicana prevedeva questa figura come una sorta di non ben definita magistratura morale, con compiti di qualificata rappresentanza esterna e di cerimoniale. Il fatto che anche questa istituzione, soprattutto con la presidenza dell'onorevole Giovanni Leone (29 dicembre 1971-15 giugno 1978), fosse stata profondamente coinvolta nella crisi di credibilità della classe politica repubblicana, suscitò una domanda di restaurazione del suo prestigio. La nomina alla carica di un vecchio militante storico del partito socialista, l'onorevole Sandro Pertini (9 luglio 1978-24 giugno 1985), rilanciò la popolarità presso l'opinione pubblica di una figura cui ci si rivolgeva sempre più come a un «arbitro» delle contese politiche e ad un «garante» della giustizia politica. Il favore con cui guardò a questo fenomeno un sistema dei mass media sempre più alla ricerca dello scontro e della spettacolarità in politica fece il resto, sicché i successori di Pertini (Francesco Cossiga, Oscar Luigi Scalfaro) hanno accentuato, sia pure con stili e fini diversi, il nuovo ruolo assai più attivo e centrale della presidenza della Repubblica, ma anche tale da pretendere un contenuto di rappresentatività politica del popolo nel suo complesso che è di per sé estraneo alla costituzione.

Il complesso movimento del sistema politico non poteva restare senza effetti sul sistema elettorale che, soprattutto dopo il referendum dell'aprile 1993, risultava fortemente delegittimato. Fu tuttavia singolare che il compito di riformare il sistema toccasse a quella stessa classe politica che era stata la protagonista e la vittima dello sfascio istituzionale.

Le proposte più convinte di riforma del sistema elettorale erano state presentate, in maniera abbastanza marginale, all'interno della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (novembre 1983-gennaio 1985, denominata Commissione Bozzi dal nome del suo presidente, il deputato liberale Aldo Bozzi): nel febbraio 1984 l'onorevole Ciriaco De Mita, della Democrazia cristiana, aveva proposto di riprendere, per favorire l'incidenza dell'elettorato nella scelta dei governi, il sistema del premio di mag-

gioranza fallito nel 1953 (che sarebbe toccato al partito o al gruppo di partiti collegati che avessero raccolto il 40% dei voti); qualche mese più tardi, un altro commissario della Dc, il senatore Roberto Ruffilli (uno storico che si era candidato come indipendente e che in seguito fu barbaramente assassinato da un gruppo terrorista), propose una messa a punto della proposta che prevedeva l'assegnazione del 60% dei seggi alla lista o raggruppamento di liste che avesse raccolto il 51% dei voti.

Nessuna di queste proposte superò il livello di un dibattito culturale fra addetti ai lavori: i partiti e la classe politica restavano ferocemente ostili a qualsiasi progetto di riforma. Solo il progressivo disgregarsi del sistema politico³³ costrinse a riconsiderare la questione: già il frammentarsi della rappresentanza nelle elezioni del giugno 1991 con il notevole successo politico di partiti nuovi come la Lega nord aveva messo in difficoltà il conservatorismo elettorale della vecchia classe dirigente; in seguito, tanto l'annuncio di un referendum sul sistema elettorale per il Senato, che mirava all'abolizione del sistema proporzionale cancellando il limite dell'ottenimento del 65% dei consensi perché potesse scattare il sistema maggioritario, quanto il discredito che stava colpendo i partiti per la scoperta di un vasto sistema di corruzione nella gestione degli appalti pubblici, costrinsero a un'accelerazione delle proposte in materia di riforma elettorale.

Il luogo per questi dibattiti venne ad essere identificato nella seconda Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, creata nel luglio 1992, ma che cominciò a lavorare nel settembre di quell'anno. Anche qui la confusione delle lingue era notevole. In realtà per la prima volta nella storia del nostro paese una riforma elettorale veniva approntata non nel presupposto di avere una migliore «rappresentanza» del paese, ma nel semplice intento di produrre un quadro della distribuzione delle forze in campo capace contemporaneamente di superare la frammentazione con diritto di veto del sistema dei partiti e di salvaguardare al massimo possibile i patrimoni elettorali dei gruppi rappresentati in parlamento. Qualcosa che somigliava tanto alla quadratura del cerchio.

Tutte le discussioni sulle varie modalità di riforma (doppio turno alla francese, uninominale secca, proporzionale con soglia di sbarramento) erano strumentali al fine sopra indicato. Nel gennaio 1993 il nuovo relatore sul tema della riforma elettorale, il deputato democristiano Mattarella trovava la scappatoia per accontentare tutti: un sistema elettorale con

doppio voto su un'unica scheda per l'attribuzione del 60% di seggi a maggioranza entro collegi uninominali e del restante 40% proporzionalmente su base regionale o subregionale; scorporo del margine riportato dai vincitori nei collegi a carico delle liste collegate; recupero dei resti nel collegio unico nazionale, riservato ai partiti che avessero superato una soglia nazionale del 3% (Pappalardo 1995, p. 19).

³³ Su questa vicenda si veda la ricostruzione di Pappalardo 1995, pp. 13-36.

Il referendum del 18 aprile, in cui una larghissima maggioranza sceglieva di fatto per il Senato il sistema del collegio uninominale, faceva precipitare la situazione costringendo all'accordo sulla linea Mattarella: da un lato sembrava indiscutibile la linea monoturista contro le convinzioni a favore di un doppio turno; dall'altro si era costretti, dopo vari tentativi di resistenza, a ridurre la quota proporzionale al 25%. A cercar di salvare poi le chances dei numerosi partiti minori che si erano creati solide basi nei governi interverrà un atteggiamento relativamente generoso nella considerazione dei voti di scorporo e nelle soglie di accesso per il riparto della quota proporzionale (alla fine fissata al 4%).

In sostanza la legge tuttora in vigore (4 agosto 1993, n. 277) fissa un sistema elettorale a doppia scheda e che prevede quindi due voti distinti: uno ai candidati per la quota uninominale maggioritaria (75% dei seggi), uno alle liste che concorrono per la quota proporzionale (25% dei seggi). Nella quota maggioritaria risulta eletto il candidato che abbia conseguito il maggior numero dei voti, senza soglia minima (sistema cosiddetto «inglese»); nella quota proporzionale il computo dei voti si fa a livello nazionale e le liste concorrenti devono avere raggiunto almeno il 4% a livello nazionale (con qualche eccezione per le liste che rappresentano minoranze etniche) per poter usufruire del riparto. Ciò che ha veramente avanzato i partiti e privato l'elettore del proprio potere decisionale è il cosiddetto meccanismo di «scorporo»: in sostanza nel calcolo dei voti per il riparto proporzionale ai partiti che hanno già conseguito seggi nel maggioritario vengono sottratti quei voti, sicché (in teoria) dovrebbero trovarsi avvantaggiati quei gruppi che non sono riusciti a ottenere buoni risultati nella quota maggioritaria sulla base di un presupposto (del tutto indimostrato) che questi costituirebbero «minoranze» da tutelare.

Questa legge, assai confusa e contraddittoria, chiaramente figlia delle alchimie di una classe politica allo sbando e senza alcuna capacità di esprimere una propria «filosofia politica», non è riuscita ad ottenere alcun effetto di stabilizzazione sul sistema. Potremmo dire che si sia riprodotta la sindrome del 1919-21: illusi di esser riusciti a trovare la zattera di salvataggio in attesa del passare della tempesta, le classi politiche tradizionali non avevano pensato ad alcuna seria strategia di confronto con i tempi nuovi.

Così le elezioni del 27 marzo 1994 hanno dato risultati dirimenti: è finita indubitabilmente la stagione dei partiti come collettori-elaboratori della rappresentanza politica, senza che peraltro sia stato possibile individuare le linee di sviluppo del sistema politico e della sua rappresentazione.

Centralismo e autonomie

di Raffaele Romanelli

Uno dei modi di definire lo Stato, e quindi anche di costruirlo, consiste nel dire quali siano i poteri che vengono esercitati da autorità centrali su tutto il territorio di una nazione, e nei confronti di tutti i soggetti dei quali l'ordinamento stesso riconosce l'esistenza o ai quali dà diritto di esistere — siano essi individui singoli o collettività —, e nello stabilire anche, di conseguenza, quali siano quei soggetti e quali poteri siano loro attribuiti e a quali condizioni essi li possano esercitare. È questa l'operazione alla quale si sono dedicati nel corso della storia i costruttori di Stati che, nel definire le articolazioni territoriali del potere, hanno anche dovuto venire a patti con poteri già costituiti sul territorio da loro dominato, poteri a loro volta di estensione territoriale e di natura assai diverse, che vanno dalle vaste entità regionali o provinciali — che condividono in certa misura caratteri statuali — alle città e ai comuni, che invece più spesso si presentano come corpi naturali, originari, dell'aggregazione sociale. Ne risulta una complessa gerarchia di poteri e una serie di scambi tra ciò che viene dall'alto e ciò che viene dal basso, in un ordine continuo che va oltre la stessa dimensione statale-nazionale (come prova l'esistenza di poteri sovranazionali — è oggi il caso della Comunità europea o degli organismi internazionali), o ha ulteriormente fragmentato verso il basso la stessa dimensione comunale, quando questa riguarda aggregati urbani di ampiezza una volta sconosciuta.

Nelle pagine che seguono cercheremo di delineare i tratti assunti da questo processo di costruzione delle identità territoriali nel caso italiano a partire dall'unità. L'unificazione costituisce infatti un punto di svolta essenziale in questa materia, non già perché il secolare processo di formazione dello Stato non avesse precedenti nella penisola, ma anzi perché ne aveva di assai robusti, i quali però riguardavano unità territoriali subnazionali, che l'unificazione ridusse alla condizione regionale, con ciò rendendo ancor più difficile e problematico il loro inserimento nel nuovo contesto nazionale. Nel corso del Risorgimento non si erano verificati