

1912. È l'anno del suffragio semiuniversale maschile. Dato che tutte le classi sociali erano soggette a uguali obblighi e prestazioni, appariva ovvio concedere a un maggior numero di cittadini il diritto di scegliere i propri rappresentanti politici.

D'altronde nel 1900 in Italia gli aventi diritto al voto erano l'8,6% della popolazione complessiva e circa il 32% di quella maschile adulta, mentre nei paesi confinanti si registrava: il 27,9% in Francia (pari al 90,8% della popolazione maschile adulta); il 19,7% in Svizzera (82,5%); il 22% in Austria (78,3%). Di fatto, il diritto elettorale viene esteso a tutti gli analfabeti con almeno 30 anni, mentre restavano esclusi gli analfabeti fra 21 e 30 anni. Gli eletto-

ri passavano da 2.930.473 a 8.443.205. Il numero dei collegi rimane inalterato (508) così come la loro dimensione.

1919. Viene introdotto il sistema proporzionale con scrutinio di lista, dopo 60 anni è abbandonata la formula maggioritaria, e contestualmente il suffragio maschile diviene totalmente universale (tutti i cittadini maschi con almeno 21 anni d'età). Il corpo elettorale passa da 8.443.000 (1913) a 11.115.000.

La Commissione incaricata di redigere la carta elettorale e di dividere il territorio in circoscrizioni ripartisce il Regno in 54 circoscrizioni, la maggior parte delle quali coincidenti con i confini della provincia. Diversamente, dal sistema adottato nel 1882 è formalmente

introdotto il concetto di lista. L'elettore ha a disposizione un numero di preferenze variabile a seconda dell'ampiezza della circoscrizione (da un minimo di 1 ad un massimo di 4), inoltre può esprimere, in particolari condizioni, un voto aggiuntivo.

La ripartizione dei seggi segue il metodo delle divisioni successive (d'Hondt), ovvero la cifra elettorale (somma delle preferenze di lista e dei voti aggiunti) viene divisa per 1, 2, 3, 4, e i singoli quozienti vengono ordinati in una graduatoria decrescente, operazione che consente di attribuire i seggi a ogni lista.

1921. La legge viene nuovamente modificata e i collegi vengono ridotti da 54 a 34; mentre il numero dei deputati aumentava da 508 a

535, in virtù dell'ampliamento del territorio elettorale (Venezia Giulia, Zara, Trentino Alto Adige: 27 seggi).

#### Il Fascismo

1923. Con l'obiettivo di consolidare attorno al Partito nazionale fascista e a Mussolini una stabile maggioranza parlamentare, viene redatto da Giacomo Acerbo, sottosegretario alla presidenza del consiglio, un progetto di riforma elettorale.

Il testo introduce lo scrutinio maggioritario di lista. Se una lista di maggioranza relativa avesse conseguito nel complesso nel paese il quorum del 25% dei voti validi, avrebbe avuto in premio 356 seggi (pari al 66,5% dei seggi complessivi).

# Le leggi elettorali? Non fanno miracoli

*I molti limiti del sistema maggioritario in vigore dal '93*

Marco Pignotti

Il 18 aprile 1993 è una data storica. Quel giorno il principio proporzionale che dal 1946 al 1992 regolava il funzionamento delle elezioni veniva mandato in soffitta. Con un referendum gli italiani abrogavano un comma della legge che disciplinava l'elezione dei senatori e con l'abolizione di una frase, per i più insignificante, spariva la soglia del 65% fissata dal legislatore, che di fatto impediva l'assegnazione dei seggi col sistema uninominale. L'effetto di quel referendum fu immediato e obbligato, e ogni tentativo di creare una formula mista fra proporzionale e maggioritario dovette essere necessariamente corretta a favore di quest'ultimo. In sostanza l'attuale legge elettorale prevede l'elezione del 75% dei deputati e senatori attraverso un collegio uninominale. Il restante 25% viene ripartito proporzionalmente tra tutte le liste concorrenti che hanno superato alla Camera la soglia del 4%.

L'ubriacatura maggioritaria che attraversò il paese durante il biennio 1992-93 è certamente alle origini di questo risultato. La condanna dei partiti, accusati di essere gli unici responsabili di un evidente stallo che avvolgeva il sistema politico italiano, era il motivo principale che spingeva a credere che con l'adozione di un sistema maggioritario sarebbe stata cancellata la loro ingombrante presenza.

Il maggioritario venne sovraccaricato di significati. Maggioritario era divenuto l'aggettivo che poteva accompagnarsi indistintamente a nuovo, movimento, governabilità. Viceversa, proporzionale era qualcosa che rie-



vacava i termini vecchio, frammentazione, immoralità. L'azione giudiziaria fece scomparire alcuni partiti storici e le aspettative della società ne fecero nascere di nuovi. In tutto questo quale è stata la funzione del nuovo sistema elettorale? Il sistema elettorale per sua natura non ha alcun potere taumaturgico. Non migliora la classe dirigente, non modifica i comportamenti criminali dei politici e neppure rende più cosciente l'elettore della propria scelta. Il sistema elettorale è solo uno strumento. Assomiglia a un tradduttore. Deve interpretare la vo-

lontà dell'elettore e tradurla in scelta politica. Tutti i sistemi elettorali degli stati democratici assolvono a questa funzione e il legislatore di ogni stato dichiarerà che il proprio sistema elettorale è il più efficace nello svolgere questa funzione. Ma allora perché in Italia si crede che un nuovo sistema elettorale avrebbe trasformato il modo di far politica? Come in tutti i grandi momenti di crisi ogni società ha bisogno di credere che esista un rimedio ai propri mali. Dato che i paesi anglosassoni da secoli adottavano questa formula elettorale

si è creduto che la loro stabilità governativa si sarebbe stabilita in Italia: chi vince le elezioni governa per cinque anni ininterrottamente grazie a una maggioranza compatta e granitica. Non più frammentazione del sistema di partito: bipolarismo. Non più una decina di partiti, ma due soli schieramenti: uno progressista e uno conservatore. Niente più ricatti da parte di piccoli partiti che avevano creato il proprio impero clientelare in virtù del potere di interdizione. Niente più imboscate parlamentari da parte di quei deputati dissidenti che per poche pre-



bende tradivano la disciplina di partito per assecondare i desideri del gruppo di pressione di riferimento. Il maggioritario avrebbe spazzato via tutto ciò. Vediamo come. Nell'aprile del 1994 l'esito della prima consultazione consegnò subito un risultato molto singolare. Il Polo conquistò una solida maggioranza alla Camera, ma già al Senato la maggioranza non era più così solida, dato che in quella sede si assisteva ad una sostanziale parità. Dopo qualche mese quello che il maggioritario doveva scongiurare avvenne. La Lega Nord, uno

dei partner della coalizione vincente si ritirava dal governo per confluire nella maggioranza opposta. Il governo dopo 7 mesi cadeva. La media di durata dei governi stabilita dalla prima Repubblica (9-10 mesi) veniva già battuta. Anche la formazione di un nuovo governo non frenò le volontà trasgressive di alcune decine di parlamentari, che, contrariamente ai giuramenti di fedeltà proferti prima delle consultazioni cominciarono a passare di gruppo in gruppo. Questo fenomeno, sconosciuto durante il regime proporzionale, diverrà una delle con-

suetudini più frequenti durante la fase maggioritaria (nell'ultima legislatura hanno cambiato gruppo circa 150 parlamentari). Con le elezioni del 1996 il sistema elettorale affrontò la sua seconda prova. Questa volta il risultato espresse una maggioranza più sicura a favore della coalizione vincitrice, L'Ulivo. Ma come dimenticare il grande equilibrio che precedette il giorno delle elezioni. Un equilibrio rotto soltanto dal fatto che la Lega concorse da sola e che una minuscola formazione risorta dalle ceneri di Fiuggi, Fiamma Tricolore, con la sua dissidenza fece perdere al Polo 36 seggi alla camera e 26 al senato.

Un effetto senz'altro non tipico di un sistema maggioritario dove le formazioni sono disincentivate dal correre da sole, ma che in Italia rappresenta un fenomeno del tutto conaturato a questa formula. Verifichiamo, dunque, per la terza volta gli effetti della formula bipartisan. Intanto possiamo dire che nell'ultima legislatura il gruppo misto è stato in alcuni frangenti il secondo gruppo parlamentare più numeroso in Parlamento dopo il DS. Al suo interno si potevano contare qualcosa come una ventina di schieramenti. Di fatto, si presentano alle elezioni un numero di liste superiore all'ultima elezione proporzionale e 4038 candidati si presenteranno di fronte agli elettori nei 435 collegi della camera e nei 232 del senato.

A questo punto non rimane che sperare in una nuova stagione di riforme elettorali. Ma la speranza è che questa volta si rispettino maggiormente le caratteristiche intrinseche del sistema politico italiano. Magari con l'adozione dello stesso sistema elettorale in vigore per l'elezione dei consigli regionali. Si tratterebbe di reintrodurre una proporzionale con un piccolo premio di maggioranza a favore della coalizione vincente e di mantenere una soglia di accesso al 4%, così da evitare una eccessiva frammentazione. In questo modo sarebbe garantita la presenza di tutte le culture politiche, più che l'indistinta somma delle medesime. Insomma, sarebbero rispettate le volontà dei costituenti che nel 1948 cercarono di dare all'Italia un sistema democratico, più che un'efficiente formula elettorale.

Molti pensano che la sua introduzione indebolì le istituzioni liberali. Ma altri elementi ben più decisivi portarono alla degradazione del sistema politico

## Il proporzionale del 1919, un'occasione mancata

Jean-Yves Fréjngé

Come in altri paesi, anche in Italia esistevano sin dal 1872 associazioni che intendevano introdurre il sistema proporzionale a scrutinio di lista, considerando uno strumento di giustizia politica.

La riforma elettorale votata il 9 agosto 1919 è stata a lungo considerata la causa di una profonda cesura nella vita politica italiana, in quanto l'instabilità che derivò dall'introduzione del sistema proporzionale avrebbe indebolito le istituzioni liberali facilitando l'affermazione del fascismo.

In realtà, già in un libro del 1922, U. Giusti dimostrava che il mantenimento dell'antico sistema elettorale (il maggioritario) avrebbe amplificato i risultati a scapito delle forze liberali. Inoltre, il nuovo sistema, applicato nelle elezioni politiche del 16 novembre 1919 e del 15 maggio 1921, non era un proporzionale ma piuttosto, secondo la felice espressione di Turati, un «simulacro della

proporzionale». L'iter e il contenuto di questa legge elettorale meritano un esame più approfondito.

Avere una camera dei deputati come specchio più fedele possibile della nazione e il godere del riconoscimento e della garanzia dei propri diritti da parte delle minoranze erano i due principali argomenti in favore del sistema proporzionale. Il progetto organico che avrebbe creato le condizioni reali di un sistema proporzionale fu molto snaturato nel corso del dibattito parlamentare. La nuova legge elettorale, approvata nell'agosto 1919 ammetteva la possibilità per l'elettore di aggiungere a una lista i nomi dei candidati presenti su un'altra lista! È molto interessante leggere il commento dell'Ufficio centrale di statistica a

proposito delle elezioni del novembre 1919: «Allo scopo di assicurare la riuscita dei migliori (...) si volle che la prevalenza fosse assicurata a quelli fra i candidati che avevano aderenza anche in altri partiti. Si stabilì pertanto che gli elettori di una lista incompleta potessero, entro certi limiti, aggiungere alla propria lista il nome di qualcuno dei candidati di altre liste concorrenti e cioè che potessero dare dei voti aggiunti».

Ma per evitare che la designazione dei vincitori di una lista potesse in un certo modo dipendere dagli avversari, fu ammesso il correttivo del voto di preferenza dagli elettori di una lista, anche se completa, potevano esprimere a favore di alcuni dei candidati della propria lista. Così questi elettori venivano a dare un doppio voto a un stesso candidato e la prevalenza fra i candidati della stessa lista era determinata a un tempo dagli elettori della propria lista (voti di preferenza) e da quelli di altre liste incomplete (voti aggiunti).

I risultati delle elezioni politiche del

1919 diedero una situazione contrastata. Il numero estremamente elevato di liste (283 di cui soltanto 99 bloccate, cioè complete), l'aspetto assai generico dei simboli che le caratterizzavano (prevalenza di emblema con riferimento vago alla patria) e l'elezione di 23 deputati su 508 per merito dei soli voti aggiunti - a vantaggio quasi esclusivo dei candidati sostenuti dal governo - provano che l'organizzazione del sistema politico italiano sulla base dei partiti era tutt'altro che compiuta. Ma, d'altra parte, più di un elettore su due portò il suo voto su uno dei due partiti di massa italiani (il PSI ed il PPI che raccolsero rispettivamente il 32,3% dei voti e 156 seggi e 20,5% e 100 deputati). In particolar modo il successo del PSI significò la vittoria di un partito di massa abba-

stanza ben disciplinato, in grado di presentare una lista bloccata in tutti i collegi tranne tre. Il calo delle forze liberali, che non ottennero più del 40% dei seggi nella nuova Camera contro l'80% della precedente è l'indice più importante dell'inizio di un cambiamento nella vita politica.

Dal dicembre 1919 all'ottobre 1922, i liberali rimasero al potere con il sostegno di maggioranze eterogenee composte secondo le fasi da radicali, popolari, socialisti riformisti di Bonomi, nazionalisti e fascisti. Le ultime elezioni libere, nel maggio 1921, non cambiarono in profondità il panorama politico. Il PSI e il PPI rimasero i due principali partiti: il PSI raccolse il 24,7% dei suffragi, - nonostante gli attacchi fascisti e la concorrenza del giovane PCI -, il PPI mantenne il suo punteggio precedente. I liberali, che non erano organizzati in un vero o partito, mantennero il loro dominio con la strategia dei blocchi nazionali: liste nelle quali, accanto alle forze liberali propriamente dette, furono inclusi i rappresentanti dei reduci, dei

fascisti e di altre forze politiche. Giolitti, nuovamente presidente del Consiglio, riattivò la vecchia opposizione tra le forze cosiddette costituzionali, che avevano la presunzione di rappresentare non una maggioranza politica ma lo Stato, contro i movimenti che minacciavano questo ordine, credendo di poter utilizzare anche i fascisti. Questa strategia politica non riuscì completamente: i risultati elettorali diedero una maggioranza di due deputati su tre ai blocchi nazionali, ma i grandi equilibri politici del 1919 rimasero sostanzialmente invariati e con essi anche l'instabilità politica.

La degradazione del sistema politico-istituzionale dell'Italia dopo la fine della prima guerra mondiale non può essere spiegata solo alla luce della nuova legge elettorale.

Per Serge Noiret vi furono ragioni politiche ben più decisive, come il rifiuto dei liberali di costituirsi in partito; l'incapacità del PPI, trascinato dalle sue tensioni interne a seguire logiche politiche antagoniste, di porsi come interlocutore del governo; infine le esitazioni dei riformisti del PSI di distaccarsi dalla direzione massimalista (che guardava all'esempio della rivoluzione sovietica) per riaffermare la via della socialdemocrazia.

Al di là del suo iter tormentato e del suo contenuto contraddittorio, l'assenza di effetti positivi della riforma elettorale del 1919 indica la difficoltà, per non dire l'impossibilità, per un sistema politico dove l'esecutivo prevaleva nettamente sul legislativo, di trasformarsi in una democrazia moderna, retta sulla logica dei rapporti tra partiti di massa. Il fascismo già prima della sua fase totalitaria, sviluppò ulteriormente questa concezione della politica che nega assolutamente un ruolo positivo al parlamento e al libero gioco dei partiti, esaltando invece il potere esecutivo.