

MAURIZIO GRIFFO E GAETANO QUAGLIARIELLO

## La rappresentanza proporzionale nella storia d'Italia\*

### *1. La proporzionale in Europa dopo la prima guerra mondiale*

Per inquadrare il significato della rappresentanza proporzionale nella storia italiana è opportuno, preliminarmente, fare riferimento alle vicende degli altri paesi europei. Dei due tipi di rappresentanza proporzionale, quello del voto trasferibile (sistema Hare) e quello dello scrutinio di lista (sistema Considerant), è il secondo che, a partire dalla fine del XIX secolo, si radica in Europa continentale, perché favorisce l'emergere di partiti strutturati<sup>1</sup>. Per fissare questo tornante basterà fare riferimento a due date periodizzanti. Nel 1891, al congresso di Erfurt, il partito socialdemocratico tedesco, partito guida del movimento operaio, include la richiesta della rappresentanza proporzionale tra gli obiettivi del suo programma minimo<sup>2</sup>. L'esempio tedesco viene seguito anche dagli altri partiti socialisti. Alcuni anni dopo, nel 1899, il Belgio è il primo paese a dotarsi di una legge elettorale proporzionale con scrutinio di lista<sup>3</sup>. Questo successo pratico dà nuova forza alla propaganda proporzionalista negli anni che precedono l'inizio del conflitto mondiale. Tuttavia, dopo la testa di ponte belga, l'attività delle varie associazioni proporzionaliste non riesce a conquistare altre cittadelle legislative.

\* Il saggio è stato concepito ed elaborato in comune dai due autori. La stesura dei singoli paragrafi è avvenuta però separatamente. Maurizio Griffo è autore dei paragrafi 1, 2, 4, 7, Gaetano Quagliariello dei paragrafi, 3, 5, 6, 8.

La situazione cambia radicalmente dopo la fine della Grande Guerra, quando, in quasi tutta Europa, si assiste ad un mutamento delle leggi elettorali in senso proporzionale. Senza fare una rassegna completa converrà prendere in esame alcuni casi particolarmente significativi<sup>4</sup>.

In Germania la sconfitta segna la fine dell'impero e l'avvento della repubblica. Nella situazione caotica che ne consegue un ruolo determinante viene svolto dalla socialdemocrazia e dai sindacati, che collaborano con l'esercito per stabilizzare la situazione. Il principio della rappresentanza proporzionale per le elezioni del *Reichstag* viene recepito nel testo della costituzione di Weimar (art. 22). La legge di attuazione, approvata nel 1920, costituisce uno dei casi di applicazione più pura del principio proporzionalistico. Il territorio è diviso in 35 circoscrizioni elettorali. Il voto è su liste bloccate. Ciascun partito ha un eletto ogni 60 mila voti raccolti. È previsto un duplice recupero dei resti, in ambito infracircoscrizionale e in ambito nazionale su di una lista speciale. A quest'ultimo livello sono assegnati seggi aggiuntivi per qualunque resto superiore ai 30 mila voti<sup>5</sup>.

Pure in Austria la sconfitta e lo smembramento dell'impero asburgico, che si accompagna alla nascita di numerosi Stati nazionali, apre una fase costituente. Analogamente a quanto avviene in Germania, il principio proporzionale viene costituzionalizzato (art. 26). La legge elettorale, approvata nel 1920, prevede che 155 dei 170 seggi vengano assegnati in 25 collegi con lo scrutinio di lista. Altri 15 seggi sono assegnati in ambito nazionale, accrescendo così il tasso di proporzionalità nell'assegnazione dei mandati<sup>6</sup>. In Austria la scelta proporzionalista trova anche una sistemazione concettuale. In quegli anni il giurista Hans Kelsen, che svolge un ruolo essenziale nella preparazione della costituzione, teorizza la rappresentanza proporzionale a scrutinio di lista come il metodo più adeguato per legittimare una democrazia parlamentare basata sui partiti<sup>7</sup>.

La spinta verso la proporzionale si fa sentire anche in paesi da sempre legati a forme di scrutinio maggioritario. In Francia, il collegio uninominale a base di *arrondissement* era considerato tradizionalmente il sistema elettorale repubblicano, la legge del 12 luglio 1919 può essere vista come un'apertura parziale alle tesi dei proporzionalisti. Si abbandona il collegio uninominale per uno scrutinio di lista su base dipartimentale. Se un candidato raccoglie la maggioranza dei voti espressi nel collegio risulta eletto. In caso contrario i seggi vengono assegnati con il computo proporzionale<sup>8</sup>.

Il fatto che la proporzionale celebri, in questa stagione, la sua più elevata fortuna, va attribuito al mutamento di clima culturale e di atmosfera politica indotto dalla guerra. Il conflitto era stato molto più lungo e sanguinoso di quello che si prevedeva al suo inizio. Nei quattro e più anni che intercorrono

tra l'estate del 1914 e l'autunno del 1918, per sostenere e giustificare lo sforzo bellico i governi avevano promesso equità e giustizia. I sacrifici che si chiedeva di compiere ai soldati e alle popolazioni sarebbero stati ricompensati da misure adeguate. Com'è noto al termine della guerra si assumono provvedimenti che pongono le basi del successivo sviluppo del *welfare state* (pensioni per mutilati e reduci, assicurazioni, eccetera). L'accoglimento delle richieste di riforma elettorale in senso proporzionale va letta, quindi, all'interno di questo più generale impegno riformatore. Anche sul piano politico-costituzionale occorre affermare non solo un'astratta giustizia dei numeri, bensì una forma di rappresentanza più razionale, capace di superare quel parlamentarismo classico che non era stato capace di impedire la guerra. In questa temperie, infatti, viene in primo piano e diventa credibile un aspetto che sempre era stato sottolineato dai suoi propagandisti. La proporzionale avrebbe innalzato il tono della vita pubblica, il voto non sarebbe stato dato sulla base di considerazioni personali, che degeneravano spesso in un consenso personalistico, ma si sarebbe indirizzato sui programmi. La politica sarebbe diventata confronto di idee e di proposte e non più luogo di contese notabiliari<sup>9</sup>.

## *2. La proporzionale in Italia dopo la prima guerra mondiale*

In questo più ampio scenario del dopoguerra europeo si può leggere nitidamente, cogliendo al tempo stesso le affinità con le scelte di altri paesi e le peculiarità nazionali, la modifica della legge elettorale in senso proporzionale che viene decisa in Italia nel 1919.

Per intendere come sia cambiato il clima politico rispetto alla stagione giolittiana basta accennare al fatto che, sotto il profilo istituzionale, la riforma proporzionalista non fu una misura isolata. Subito dopo il termine del conflitto, con la legge del 16 dicembre 1918, si estendeva il diritto di voto a tutti i cittadini maschi che avessero compiuto i ventuno anni e a quelli che, anche di età inferiore, avessero prestato servizio militare durante la guerra. Certo, rispetto alla precedente riforma del diritto di voto del 1912 l'accrescimento del corpo elettorale era assai meno consistente. Ma risulta comunque significativo dell'orientamento generale dell'opinione che la fine del regime censitario venisse decisa in modo quasi unanime da tutti i gruppi politici. Un'attitudine analoga, che si può definire di propensione verso l'equità, detta la riforma del modo di scrutinio, che registra ugualmente una larga convergenza delle forze politiche.

Nel marzo del 1919 viene nominata una commissione, composta in maggioranza da deputati favorevoli alla proporzionale, per preparare un disegno

di legge, che però non viene iscritto subito alla discussione. Una svolta si ha dopo le dimissioni del governo Orlando, il 19 giugno. Contrariamente alla prassi, che imponeva una sospensione dei lavori parlamentari, Turati propone che la Camera esamini subito il progetto di riforma elettorale. Alla fine si addiuvano a un compromesso per cui la discussione viene interrotta, ma la Camera decide di cominciare l'esame della riforma appena insediato il governo. Nitti, che subentra a Orlando, tiene fede a questi impegni<sup>10</sup>. La discussione procede in tempi rapidi e la riforma viene approvata il 15 agosto 1919. Per spiegare tanta sollecitudine va tenuto presente anche il fatto che si voleva arrivare alle elezioni con la nuova legge elettorale. L'ultima votazione si era tenuta nel 1913 e, a causa della guerra, la Camera aveva dovuto prorogare la sua esistenza oltre i termini previsti.

Lo spirito con il quale la classe dirigente del tempo promuove la riforma è espressa in modo sintetico in alcuni passaggi del dibattito parlamentare. Intervenendo in aula il 31 luglio, Nitti ammette di rinunciare con dispiacere al collegio uninominale ma ritiene che questo sacrificio «possa contribuire all'educazione politica del paese»<sup>11</sup>. Al di là dell'enfasi retorica, tale affermazione recepisce uno dei punti fermi della propaganda proporzionalista. La convinzione, cioè, che la proporzionale eleverà il livello della contesa politica. D'altronde, svolgendo il suo argomento il presidente del Consiglio fa luogo a una più realistica considerazione quando osserva che per venire incontro alle aspettative dei lavoratori, operai e soprattutto contadini, reduci dalla guerra, non è possibile fare «grandi riforme economiche», date le condizioni finanziarie dell'Italia: «dalla limitazione della ricchezza deriva quella necessità di non fare alcune riforme che pure desidereremmo». Perciò diventa imperativo fare almeno «quella riforma politica che risponde al voto di tanta parte della classe lavoratrice, o almeno delle minoranze più progredite»<sup>12</sup>.

Ancora più significative del clima nel quale avviene l'approvazione della riforma sono le dichiarazioni di Gaetano Mosca, che era sempre stato un avversario deciso e dottrinalmente agguerrito della proporzionale<sup>13</sup>. Nel suo intervento Mosca paragona «la riforma elettorale ad un'iniezione di caffeina, la quale combatte i sintomi pericolosi», per cui se «non toglie la causa prima di una grave malattia» in compenso «aiuta il paziente a superare una crisi pericolosa». Pertanto, pur essendo, in linea di principio, contrario allo scrutinio proporzionale afferma di votare la riforma «perché può aiutarci a superare una crisi morale che potrebbe per un caso anche fortuito, in un momento di debolezza della compagine dello Stato, per un lieve errore del governo, diventare mortale»<sup>14</sup>. Un'indicazione che fuor di metafora si chiarisce come speranza in una moralizzazione della vita pubblica: «Molti deputati votano ora la riforma elettorale sacrificando i loro interessi elettorali; orbene bisogna

che questo sacrificio sia fecondo e che la nuova Assemblea non sia inquinata nelle sue origini, e che nessuno dei nuovi eletti debba purgarsi dal sospetto di avere barato nel gioco delle urne»<sup>15</sup>.

La legge, approvata a larga maggioranza, prevede scrutinio di lista con riparto dei seggi con il metodo d'Hondt senza recupero dei resti. Il territorio nazionale viene diviso in 54 circoscrizioni che eleggono da 5 a 20 deputati (la media per collegio è di 9,04). Gli elettori possono esprimere preferenze per i nomi indicati nella lista o, nel caso di liste incomplete, aggiungere nomi da altre liste (*panachage*)<sup>16</sup>.

### *3. Le diverse letture politiche della riforma proporzionale*

In Italia l'introduzione della proporzionale che – come si è visto – fu in gran parte un frutto maturo dei tempi, s'innestò su un passato nel quale quella stessa riforma era stata portatrice di una inusuale carica antisistema. Da differenti prospettive, infatti, quel sistema era stato individuato come il grimaldello in grado di scardinare il sistema che andava assestandosi intorno all'egemonia di Giovanni Giolitti.

In una logica di competizione interna alla galassia liberale, un uomo come Sidney Sonnino lo aveva auspicato come premessa necessaria per costruire un grande partito liberale di massa in grado di svolgere la funzione di frangiflutti nei confronti delle opposte tensioni provocate dai «rossi» e dai «neri», in modo assai più resistente e permanente di quel che – a suo parere – avrebbe potuto assicurare il sistema di mediazioni edificato da Giolitti<sup>17</sup>.

Nella riflessione di un uomo come don Sturzo, destinato ad essere un protagonista della stagione dei partiti che si sarebbe inaugurata nel dopoguerra, la proporzionale è presente più che come strumento di promozione di partiti di tipo nuovo, come strumento per modificare l'assetto centralistico che la nazione aveva assunto fin dalla sua fondazione, introducendo germi autonomistici e regionalistici<sup>18</sup>.

E altri ancora si erano rivolti alla proporzionale, con intenti ancor più radicali: non solo moralizzare un sistema che il «ministro della malavita» aveva corrotto con la complicità dei prefetti; ma promuovere un nuovo blocco sociale alternativo a quello che, grazie ai collegi uninominali e al doppio turno, Giolitti era stato in grado di costruire sommando gli interessi in sé antitetici degli operai sindacalizzati del nord e dei latifondisti del sud. Fu Salvemini, in particolare, a tradurre quest'analisi in iniziativa politica. Nella sua visione la proporzionale non avrebbe avuto tanto la funzione di promuovere dei nuovi partiti, quanto quello di concedere l'accesso in Par-

lamento a una nuova «aristocrazia», in grado di rivoluzionare la vita politica italiana<sup>19</sup>.

Questa carica «eversiva», d'altro canto, Salvemini la trasmise ai suoi più giovani allievi, dove la ritroviamo coniugata con obiettivi sistemici più ambiziosi e ancor più palinogenetici. Ci si riferisce, in particolare, ai propositi di rivoluzione liberale che, anche attraverso questa riforma, immisero nel dibattito politico giovani allievi del professore pugliese, protagonisti del primo dopoguerra: si pensi alla *Rivoluzione Liberale* di Piero Gobetti o alle pagine di *Volontà* di Camillo Bellieni<sup>20</sup>.

In altri termini: le differenti spinte revisionistiche del sistema liberale che erano state affidate alla proporzionale non si esaurirono con la guerra. Le ritroviamo intatte all'indomani del conflitto bellico, coniugate con la prospettiva «weimariana» che lo spirito dei tempi sospinse e della quale i socialisti riformisti di Turati si fecero i più coerenti interpreti. In altri termini, la riforma non fu promossa, semplicemente, come un inevitabile aggiornamento sistemico reclamato dagli oltre tre anni di mobilitazione generale e di trincea. Fu presentata come il veicolo di esigenze antiche e differenti, che trovavano il loro punto di congiunzione nella volontà di farla finita per sempre con il mondo giolittiano. E che, per questo, finirono per sconvolgere ancor più le fila della nebulosa liberale, già attraversata dallo squassante ricordo dei dissidi e dei tradimenti che avevano determinato l'ingresso in guerra del Paese.

Basti, a tal proposito, considerare il modo nel quale, nel corso della campagna elettorale del '19 il primo ministro Francesco Saverio Nitti si rivolse ai prefetti chiedendo loro di non dare alcun sostegno alle liste governative: quelle comunicazioni, ancor più che la sottovalutazione del rischio di divenire minoranza nel Paese, scontavano un evidente senso di colpa per un peccato originale che una nuova classe politica avrebbe dovuto mondare<sup>21</sup>.

#### 4. *La proporzionale e il sistema politico dell'Italia liberale*

Nella storiografia liberale la riforma proporzionalistica del 1919 è stata spesso indicata come una delle cause dell'avvento del fascismo. È una tesi che origina dalle polemiche degli ambienti antifascisti dove si discuteva, con accuse reciproche, su chi avesse favorito l'ascesa al potere di Mussolini. A questo primo nucleo interpretativo venivano a sovrapporsi le vicende tedesche degli anni Trenta, che proponevano un altro caso di regime proporzionalista travolto da una dittatura. Tali interpretazioni erano poi, per così dire, canonizzate nel dopoguerra<sup>22</sup>.

In tempi più recenti questa lettura è stata messa in discussione. Sulla base anche di studi sul comportamento elettorale, si è sottolineato che la riforma era servita alla classe liberale per attenuare i danni, perché con lo scrutinio uninominale maggioritario ai partiti socialista e popolare sarebbe toccato un bottino ancora più consistente<sup>23</sup>. Queste interpretazioni, se hanno avuto il pregio di andare oltre una sterile ricerca delle responsabilità, hanno finito con il trascurare un aspetto essenziale. Il problema non è tanto quello di interrogarsi sul possibile esito delle elezioni con un altro metodo di assegnazione dei seggi, quanto di capire come la proporzionale influisce sugli equilibri politico-costituzionali. Per intenderlo bisogna tenere presente il funzionamento delle istituzioni in età liberale. Queste si reggevano su di un equilibrio parlamentare trasformistico. Per poter governare il primo ministro doveva costruirsi una maggioranza nella Camera elettiva. Una maggioranza non stabile ma sempre mutevole, condizionabile da altri leader parlamentari, o da gruppi di deputati geograficamente affini. Con l'avvento della proporzionale il sistema si irrigidisce e le possibilità di manovra si riducono di molto.

Per capirlo, senza alcuna pretesa di una ricostruzione generale, basterà accennare in rapida sequenza ad alcuni avvenimenti importanti ai fini della nostra analisi. Le elezioni del 16 novembre 1919 vedono una cospicua affermazione dei socialisti (32,3 per cento) e del neonato Partito popolare (20,5), i vari raggruppamenti liberali non vanno oltre una maggioranza relativa (36,9)<sup>24</sup>. Il governo Nitti viene confermato, ma non ha una maggioranza sicura e deve ricercarla volta a volta. La situazione non è insolita, diverse però sono le condizioni in cui il presidente del Consiglio deve operare per rafforzare il governo. Per far intendere come la situazione sia mutata sarà sufficiente fare due esempi. A fine dicembre Nitti incontra più volte il segretario dei popolari don Sturzo, che non era deputato, per assicurarsi l'appoggio del Ppi. A marzo, dopo che Nitti ha operato un rimpasto, i popolari votano la fiducia al governo. Ad aprile, però, la questione dell'appoggio al governo viene di nuovo discussa al congresso del partito<sup>25</sup>.

Il cambiamento che caratterizza i rapporti tra le forze politiche trova pieno riscontro nella vita parlamentare, con la modifica dei regolamenti della Camera del luglio 1920. Per la prima volta vengono creati i gruppi parlamentari. In questo modo gli eletti sono inquadrati in forme di organizzazione stabile, influenzabili o anche controllabili dalla Direzione del partito<sup>26</sup>. In altri termini, muta di fatto la forma di governo, che assume per la prima volta un profilo che possiamo definire partitocratico. I negoziati per i governi non possono svolgersi più in modo fluido nelle aule o nelle anticamere parlamentari, ma necessitano di venire formalizzati dalla dirigenza del partito.

Nel giugno Nitti viene sostituito da Giolitti che si trova di fronte alle stesse difficoltà: difficile rapporto con i popolari, impossibilità di contare sull'appoggio dei socialisti riformisti. Giolitti gioca la carta delle elezioni anticipate, che si tengono il 15 maggio 1921. L'obiettivo era quello di costituire un blocco che raccogliesse tutte le forze costituzionali o costituzionalizzabili, esteso perciò ai nazionalisti e ai fascisti.

La sfida fallisce, perché il voto lascia invariati i rapporti di forza tra i vari gruppi politici<sup>27</sup>. In più i fascisti, che sono entrati in Parlamento, giocano in proprio su vari tavoli. La situazione resta slabbrata e priva di sintesi fino alla marcia su Roma. L'andata al potere di Mussolini avviene in un quadro di semilegalità. Ma il capo del fascismo si assicura l'appoggio decisivo del sovrano. Va sottolineato come anche Mussolini, che guida un governo di coalizione, per consolidare le proprie posizioni giochi la carta delle elezioni anticipate. Ma a differenza di quanto fatto dal suo predecessore si premura di modificare la legge elettorale in modo a lui favorevole.

La cosiddetta legge Acerbo, approvata nel novembre 1923, prevede un premio di maggioranza per la lista che raccoglie più del 25 per cento dei voti. Le elezioni del 6 aprile 1924, che si svolgono in un clima d'intimidazione, vedono il successo del «listone» fascista in cui erano presenti anche nazionalisti, liberali, democratici, che supera nel complesso il 60 per cento dei consensi<sup>28</sup>.

Queste elezioni, che segnano la fine del regime liberale, segnano anche il superamento della rappresentanza proporzionale. Tuttavia l'esperienza proporzionalistica fatta tra il 1919 ed il 1921 sarà paradigmatica per intendere cosa accadrà all'indomani della seconda guerra mondiale, quando la necessità di legittimare il partito come nuovo titolare dell'obbligazione politica tornerà a presentarsi in forma compiuta<sup>29</sup>.

## *5. La proporzionale nell'Italia repubblicana: una democrazia bloccata dei partiti*

Da tempo gli storici discutono se effettivamente l'8 settembre vi fu la «morte della patria»<sup>30</sup>. Quel che nessuno nega, però, è che in quel frangente storico si sciolsero come neve al sole i simboli e istituzioni che da decenni – alcuni da due, altri da molto prima – avevano incarnato il potere nella cornice dello Stato unitario. Uscito di scena il Duce, liquidato il partito unico, con l'esercito allo sbando e la reputazione della monarchia irrimediabilmente compromessa, il popolo italiano restò improvvisamente senza riferimenti. Si rivolse ai partiti cercando in un plurale ciò che fino ad allora era stato declinato al singolare. E questi, assai più che esercitare un'indebita invadenza di spazi

riservati alla società civile, si trovarono ad assolvere un necessario ruolo di *tutorship*. Solo così si spiega la metamorfosi che li vide in pochi mesi trasformarsi da organismi esangui con gruppi dirigenti limitati in mastodonti con centinaia di migliaia – e ben presto milioni – d'iscritti<sup>31</sup>.

Quella situazione storica necessitava della proporzionale. Sia dal punto di vista teorico sia dal punto di vista pratico era il sistema che meglio garantiva la nuova realtà dei partiti di massa con compiti d'integrazione sociale. Agli esordi della stagione repubblicana, però, la proporzionale non fu solo questo. La sua cifra si modificò allorquando l'accordo resistenziale si ruppe e, in luogo dell'unanimità ciellenistica, la vita politica del Paese fu investita dalle conseguenze della rottura degli accordi internazionali tra gli alleati che avevano avuto ragione del nazi-fascismo e, quindi, dagli esordi della guerra fredda. Nella nuova temperie la proporzionale divenne anche e soprattutto uno strumento che avrebbe garantito la gestione dell'incertezza: nell'impossibilità di determinare chi alla fine avrebbe prevalso, quel sistema garantiva almeno ai principali contendenti che l'eventuale vittoria dell'avversario non sarebbe stata definitiva e, soprattutto, non sarebbe stata schiacciante a tal punto da chiudere tutti i giochi<sup>32</sup>.

Tale necessità fu ben presente alla classe politica costituente o, quanto meno, essa non fu inconsapevole delle conseguenze istituzionali che l'adozione del sistema proporzionale avrebbe comportato. Da un canto comunisti come Togliatti e politici cattolici di seconda generazione come La Pira, Moro, Dossetti scorsero in quel passaggio un auspicabile mutamento delle forme democratiche la cui essenza nella loro visione, da quel momento in poi, si sarebbe dovuta ricercare all'interno dei partiti. Dall'altro il vecchio Vittorio Emanuele Orlando, in un intervento in Assemblea Costituente dal quale avrebbe poi tratto il suo ultimo saggio teorico, chiarì come l'aver privato di una propria legittimità autonoma il potere esecutivo avrebbe inevitabilmente posto le premesse per una versione italiana del *Parteienstaat*<sup>33</sup>. E la proporzionale sarebbe giunta a cementare questa nuova egemonia. Le sue non furono preoccupazioni isolate. Se si rileggono le considerazioni finali di un uomo come Meuccio Ruini, il maggior artefice del compromesso con il quale si chiuse il lavoro dei costituenti, si scorge nitida l'impressione che l'assetto proporzionalistico delle istituzioni avrebbe dovuto considerarsi un approdo provvisorio dettato dall'urgenza dei tempi, da modificare appena le condizioni interne e internazionali si fossero modificate<sup>34</sup>. Non si forza la verità storica se si afferma che, anche in questo caso, gli esponenti della vecchia Italia liberale svolsero il ruolo di «indipendenti degasperiani», favorendo analisi e soluzioni certamente non sgradite a chi nel partito cattolico era in quel mentre assorbito da primarie preoccupazioni di governo<sup>35</sup>.

Si giunse così a un apparente paradosso. La proporzionale si trovò a governare le elezioni più «maggioritarie» svoltesi nella vita dello Stato unitario. Quelle del 1948, nelle quali in gioco non vi fu solo il governo e neppure solo il regime. Ma, addirittura, si chiarì definitivamente in quale sfera d'influenza internazionale avrebbe dovuto collocarsi l'Italia. L'esito di quelle elezioni, che almeno su quest'ultimo punto chiusero la partita, cambiò però il significato sistemico che quel metodo elettorale avrebbe d'allora in poi assunto. Fu smarrita ogni traccia dell'originaria empiria, per consentirgli d'incarnare la «regola» fondamentale del sistema. Furono cioè poste le premesse del passaggio dalla proporzionale al proporzionalismo. Molti fattori congiuravano per quest'esito: la collocazione geopolitica del Paese; la debolezza del socialismo a fronte di un Partito comunista già egemone politicamente e che ben presto lo sarebbe stato anche numericamente; la realtà dei partiti di massa. Ma affinché la regola si affermasse in modo incontrastato si sarebbe dovuto attendere fino all'esito delle elezioni che nel 1953 sancirono la fine della prima legislatura repubblicana e, con essa, anche del degasperismo.

## *6. La mancata svolta del 1953*

La riforma elettorale del 1953 ebbe un'origine che si potrebbe definire occasionale. Fu pensata, cioè, più per fare fronte a una difficile situazione contingente che come riforma strutturale al fine di modificare il sistema politico. Al termine della prima legislatura, infatti, il successo conseguito nelle elezioni amministrative del '51 e del '52 dalle destre monarchica e missina fece temere una deriva di tipo weimariano<sup>36</sup>. Verosimilmente, la coalizione centrista si sarebbe potuta trovare priva di maggioranza – o con una maggioranza risicata che avrebbe reso difficile il governo – senza che un'alternativa maturasse nel Paese a causa della impossibilità delle estreme di destra e di sinistra di dar vita a una coalizione alternativa. La riforma, concedendo un rilevante premio di maggioranza alle forze che insieme avessero superato il 50 per cento, cercava innanzitutto di ovviare a tale prospettiva. La sua stesura fu per di più condizionata dalla conflittualità latente, all'interno della coalizione, tra la Dc e i partiti laici, più impegnati questi a garantirsi dei margini per possibili sviluppi politici futuri che a rappresentare di fronte al corpo elettorale le ragioni strutturali di un'alleanza.

Queste debolezze condizionarono tutto l'iter della riforma. E vanno senz'altro annoverate tra le cause più importanti del suo fallimento al momento delle elezioni. Non di meno, accanto a questi limiti vanno anche evidenziate le conseguenze istituzionali che quella riforma, qualora coronata da

successo, avrebbe prodotto, modificando in profondità gli assetti politico-istituzionali della storia repubblicana in una fase nella quale questi non si erano ancora consolidati.

La riforma elettorale, infatti, prevedendo un premio di maggioranza per la coalizione vincente, se questa avesse superato il 50 per cento, incrinava il proporzionalismo come regola di regime per governare un sistema già strutturalmente «bloccato» dalla situazione internazionale.

Non è concesso fare storia contro fattuale. Ma è comunque certo che la riforma avrebbe reso il blocco del sistema meno impenetrabile facendo presagire, seppure in prospettiva distante, possibili alternative a quella che sarebbe diventata la logica consociativa. Quel che è ancora più importante notare è che essa, facendo dipendere la concessione del premio anche dalla forza politica della coalizione e di colui il quale si trovava a guidarla, avrebbe stabilito un seppur limitato contatto tra il governo e la volontà popolare, ovviando almeno in parte a quella assoluta mancanza di rapporto che era uno dei limiti maggiori del compromesso costituzionale del 1948. Insomma: si sarebbe iniziato a mettere in dubbio l'inevitabile centralità istituzionale del partito. E la concezione degasperiana imperniata sulla centralità del momento parlamentare come snodo tra il governo e il suo leader da una parte e un partito «cinghia di trasmissione» dall'altra, avrebbe ricevuto più forza<sup>37</sup>. Questo anche all'interno della Democrazia cristiana, nei confronti di quanti avversavano tale prospettiva convinti che una democrazia organica dovesse essere innanzi tutto una democrazia di partiti<sup>38</sup>.

Queste considerazioni aiutano a far scaturire la conclusione. Per il sistema politico italiano dal fallimento di una riforma occasionale sono derivati effetti permanenti. Il fatto che la coalizione centrista non raggiunse per una manciata di voti da barra del 50 per cento che avrebbe fatto scattare il premio, non provocò solo la fine del periodo degasperiano della nostra storia repubblicana. Fissò anche nel proporzionalismo la regola non scritta che avrebbe guidato lo sviluppo istituzionale del Paese e alla luce della quale sarebbe stato interpretato il compromesso costituzionale.

In Italia, dunque, il partito politico d'integrazione sociale si trovò a ricevere lo scettro di «principe» proprio nel momento nel quale il boom economico avrebbe messo il dubbio le ragioni strutturali della sua forza. E mentre nel resto d'Europa si mostravano i prodromi della sua parabola discendente, il ruolo istituzionale del partito da noi si rafforzava, fissando quella che sarebbe sempre più vistosamente divenuta la vera anomalia negli sviluppi politici della penisola.

## 7. *La Grundnorm del condominio doroteo e del sistema politico*

In sostanza, le elezioni del 1953 segnano una svolta nell'assetto complessivo del sistema politico. I rapporti di forza si stabilizzano e diventano permanenti. La Dc è il partito di maggioranza relativa, anche se resta lontana dal risultato del 1948; il Pci è il maggior partito di opposizione, oramai predominante rispetto al Psi<sup>39</sup>. Il cristallizzarsi della situazione ha una ricaduta anche sulla proporzionale, che in questa fase, da semplice metodo di scrutinio, si avvia diventare un canone di gestione dei rapporti politici. Cerchiamo di ripercorrere brevemente questo processo di proporzionalizzazione del sistema politico.

Il mancato scatto del premio di maggioranza induce a ritornare alla vecchia legge. Sotto questo profilo sono i partiti intermedi e minori che chiedono il ripristino del sistema precedente. Il progetto che propone l'abolizione delle norme introdotte nel 1953 è d'iniziativa socialista ed è la prima proposta di legge della legislatura<sup>40</sup>. Però, a tutti gli attori politici questo appare un esito necessario. L'approvazione in Parlamento del premio di maggioranza era stata oggetto di polemiche esasperate, la campagna elettorale si era svolta con toni da ultima spiaggia. La restaurazione del vecchio sistema si presenta come un ragionevole riassetarsi su di un compromesso già stipulato. Il modo più immediato per ridare serenità al confronto politico. Pure, il semplice ripristino acquista un significato sistemico più rilevante. È una scelta che cancella per oltre un trentennio l'ingegneria elettorale dall'agenda politica. La discussione della legge elettorale diventa un tema accademico o appannaggio di pochi pubblicisti<sup>41</sup>. In questo modo però il sistema proporzionale finisce con l'apparire in maniera irriflessa come il sistema elettorale più giusto e naturale. A determinare tale esito contribuisce in modo non trascurabile, almeno quanto il risultato delle elezioni, anche il tipo di campagna svolto dalle opposizioni. La denuncia del premio di maggioranza come "legge truffa" lascia un segno duraturo. L'equivalenza dovuta tra voti e seggi diventa una sorta di senso comune. Decisivo è il fatto che tra gli oppositori della legge si annoverino anche esponenti dei partiti di maggioranza, che presentano liste di disturbo per contrastare l'entrata in vigore del premio di maggioranza: Unità popolare (Up), dove confluiscono i dissidenti del Psdi e del Pri, Alleanza democratica nazionale (Adn) che raccoglie quelli del Pli.

Questa consacrazione del principio proporzionalistico, si è parlato a ragione anche di una «convenzione proporzionalistica», si risente nella legislazione. Non casualmente quando si dovranno modificare o statuire ex novo normative elettorali il riferimento alla proporzionale sarà esclusivo. Così per le nuove leggi elettorali comunali e provinciali, poi per le regioni, e successi-

vamente per il parlamento europeo<sup>42</sup>. Tuttavia l'esito forse più importante è che la proporzionale assurge a canone regolativo dei rapporti di potere. Per intendere come ciò avvenga occorre guardare agli equilibri del partito di maggioranza relativa.

Dopo la scomparsa di De Gasperi cresce la necessità di tenere insieme le varie anime di un partito composito che si trova a gestire una assai ampia fetta di potere. Così, se emergono nuovi leader portatori di una visione politica complessiva (Fanfani, Moro), questi debbono fare i conti con un partito sempre più strutturato in correnti. L'unità del partito, indispensabile per assicurare la centralità democristiana all'interno del sistema, va perpetuata con una gestione collegiale. Questa a sua volta necessita di una mediazione o contrattazione semipermanente fra le diverse componenti. Per gestire questa grossa macchina, un coacervo di orientamenti ideali e di concrezioni notabili e clientelari (dove ha un peso determinante la corrente dorotea o del grande centro), si mette a punto un sistema di calcolo ponderale, poi formalizzato a partire dal 1968 nel cosiddetto «manuale Cancelli», che, per l'assegnazione dei posti di governo e degli enti pubblici e parapubblici, tiene conto in modo proporzionale delle varie componenti del partito<sup>43</sup>. Questo sistema si estende, quasi naturalmente, al computo delle quote di potere da assegnare ai partiti minori delle coalizioni di governo e, per i settori nei quali valeva una gestione consociata, anche alle opposizioni. In questa lunga stagione, l'organigramma del potere dell'Italia repubblicana si configura come un insieme di cerchi concentrici. In quello più interno, che è stato definito efficacemente il «condominio Doroteo», si decidono gli equilibri del partito; questi si riverberano sulla composizione del governo e poi dell'intero sistema politico. La regola proporzionalistica costituisce l'algoritmo funzionale di questo complesso sistema<sup>44</sup>.

## *8. Fine della proporzionale e fine della "prima repubblica"*

Quanto fin qui detto, chiarisce la differenza tra proporzionale e proporzionalismo. Il primo è un sistema elettorale che può ricevere innumerevoli declinazioni e che nell'Italia del dopoguerra venne prescelto sia per recuperare una continuità con l'ultima fase del prefascismo sia per ragioni di opportunità legate all'incertezza della situazione internazionale. Il proporzionalismo, invece, è la formula politica che a partire dal '53 stabilizza il sistema e consente di gestire le conseguenze, sia politiche sia sociali, connesse alla modernizzazione impetuosa che s'inaugura a metà degli anni Cinquanta. Esso non si limita a decretare la centralità politico-istituzionale di partiti tenden-

zialmente di massa con compiti d'integrazione sociale. La necessità di tenere sotto controllo il conflitto sociale impone, infatti, anche che detti partiti cerchino di trasformare il «bipartitismo imperfetto» inauguratosi nel 1948 in un regime di cogestione, edulcorando la frattura imposta dalla divisione del mondo in due incompatibili sfere d'influenza. E la soluzione istituzionale che consente tale fine risiede in un aumento progressivo della quota di potere cogestito, rafforzando la «centralità parlamentare», nonché provando a rimuovere gli ostacoli che impedivano l'assunzione di responsabilità politiche dirette da parte del Pci.

Nella Democrazia cristiana non tutte le correnti interpretano nello stesso modo le conseguenze di quella formula politica. Non di meno si può affermare, con buona approssimazione, che la classe dirigente democristiana, assai diversificata sia per le propensioni culturali di fondo sia per le opzioni politiche contingenti, è invece sostanzialmente unita nell'accettare il proporzionalismo solo nella misura in cui esso non impedisca il perdurare della centralità del partito unico dei cattolici. E questo minimo comun denominatore consente a quella formula di rimanere per decenni la traccia prevalente del discorso politico seguita dal partito di maggioranza relativa, dai suoi alleati di governo, dal principale tra i partiti di opposizione permanente.

Tutto cambia con l'esaurirsi della stagione delle larghe intese alla fine degli anni Settanta. È allora, infatti, che quei grandi partiti di massa, i quali per quasi venticinque anni erano stati il fulcro del sistema, iniziano un lento ma inesorabile declino che avrebbe progressivamente limitato sia la loro capacità di gestione dei processi politici sia la loro forza d'integrazione sociale<sup>45</sup>. Allora tramonta anche, e definitivamente, l'ipotesi di realizzare un'associazione permanente al governo di tutti i partiti del così detto arco costituzionale. S'inaugura un'inedita stagione di autonomismo socialista segnata dal tentativo di emanciparsi dalla subordinazione nei confronti dei due principali partiti; nella Dc si affermano maggioranze più esplicitamente anticomuniste, mentre il Pci dell'ultimo Berlinguer estremizza la sua proposta e rivendica una presunta diversità alla luce di un'asserita superiorità morale<sup>46</sup>. Questa nuova realtà può così sintetizzarsi: l'esaurirsi degli effetti del proporzionalismo lascia la proporzionale senza una formula politica di riferimento. Da questo momento in poi, cioè, la proporzionale è solo un sistema elettorale e non più il metodo attraverso il quale si garantisce la stabilizzazione del quadro politico.

Questi smottamenti, d'altro canto, riaprono anche ufficialmente il tema della riforma degli assetti istituzionali che proprio a partire dal 1953 – e la data come si è visto non è certo casuale – era stata cancellata dall'agenda della politica. Risale infatti a questo torno di tempo la proposta craxiana di una «grande riforma»<sup>47</sup>. Di tali fermenti, però, ben poco si traduce in legge positi-

va o, quanto meno, in pratica politica. L'eredità avvelenata della stagione proporzionalista pesa, in realtà, ancora come un macigno e impedisce che il sistema trovi un nuovo assestamento. Negli anni che vanno dal 1979 al 1989, infatti, l'ipotesi di modernizzazione del sistema – che nella sfera politica si esplica attraverso il tentativo di uscire dalla fase del «bipartitismo imperfetto» e che ha forti ricadute anche in campo economico e in quello delle relazioni industriali – viene silenziosamente contraddetta dai residui di una consolidata prassi politico-istituzionale. Il sistema entra così in tensione. Un riformismo interpretato dall'alto si trova a convivere con la frammentazione in gruppi di potere che progressivamente erode la base di quei partiti politici a lungo portatori di una pretesa egemonica. Ne deriva la crescente difficoltà di controllare la spesa pubblica, che transita sia per i canali del decentramento sia per la gestione consociativa del Parlamento. E che, per di più, finisce con il trarre alimento anche dal bisogno esponenziale di finanziamento della politica del quale necessitano partiti che hanno smarrito la loro unitarietà per spezzettarsi in potentati particolaristici. Come è facile intuire, all'ombra di queste dinamiche, anche l'area della corruzione individuale finisce con l'allargarsi.

Si crea, dunque, già in queste temperie, una crescente contraddizione tra il bisogno di emancipazione dalla *tutorship* partitocratica avvertita dalla società civile e le dinamiche materiali di un sistema agli occhi dei cittadini ancora imperniato su partiti che invece, nella realtà dei fatti, avevano da tempo perduto il loro scettro. A ben vedere, la stessa origine della «questione settentrionale» dalla quale sarebbe generato il fenomeno leghista, è connessa a questa problematica generale. La contraddizione sarebbe stata contenuta e governata fino a quando leadership forti, agendo dall'alto, sarebbero state in grado di garantire una spinta riformistica, sfruttando anche la «protezione» che derivava loro dai vincoli imposti dalla perdurante divisione internazionale. Ma quando, dopo l'89, il quadro internazionale si modifica, il fatto che fosse già esaurita la tensione modernizzatrice di alcuni leader – in primis Bettino Craxi – diviene più evidente. Con la fine della Guerra Fredda, il sistema, già ossificato nella sua articolazione, vede di colpo rimossa la propria residua fonte di legittimazione. A quel punto persino l'elettorato moderato manifesta liberamente la propria disaffezione verso una classe politica considerata non più credibile. Così delegittimato il sistema è dunque già in agonia quando sopraggiungono le inchieste della magistratura.

Il mutamento del sistema politico, reso improrogabile dalla fine del comunismo e del contesto internazionale ad esso connesso e concretizzatasi nella fine per via giudiziaria di tutti i principali partiti della stagione repubblicana tranne il Pci, pone le premesse per la messa in discussione della propor-

zionale. Sul suo conto vengono caricati tutti i presunti vizi dell'*ancien régime*, prescindendo da una comprensione del suo effettivo significato istituzionale. Ne deriva che, attraverso il movimento referendario, la condanna della proporzionale diviene il mezzo per sfiduciare partiti che nella realtà dei fatti non esistono più e, con essi, la corruzione individuale, in gran parte derivante dalla ricerca delle preferenze. Non si realizza, invece, una innovazione istituzionale più complessiva, in grado di promuovere una nuova formula differente dal proporzionalismo.

In quest'ottica di più lungo periodo, la realtà del sistema politico italiano nel quindicennio che va dal 1993 al 2008 appare speculare ma, in fondo, non priva di punti di contatto con quella del quindicennio precedente. Se, infatti, dal 1979 al 1993 la conferma del sistema elettorale proporzionale ha celato la crisi delle dinamiche del proporzionalismo, nei quindici anni successivi un sistema formalmente maggioritario non è stato in grado d'impedire a molti partiti e uomini politici di perseguire il sogno della restaurazione, portandoli a utilizzare a tal fine ogni margine che la situazione politica concedeva loro. Da questa sfasatura è derivata, tra l'altro, la realtà di coalizioni rissose e inquiete che, alla fine, sono state percepite dall'elettorato come una contraddizione rispetto ai processi di modernizzazione del sistema politico che la fine del comunismo internazionale aveva innescato.

#### Note

<sup>1</sup> Per i due tipi di proporzionale cfr. E. Marotta, «Sistemi elettorali», in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (diretto da), *Dizionario di politica*, Utet, Torino 2004, p. 881.

<sup>2</sup> Per l'atteggiamento della socialdemocrazia tedesca sui sistemi elettorali cfr. A. Misch, *Das Wahlsystem zwischen Theorie und Taktik. Zur Frage von Mehrheitswahl und Verhältniswahl in der Programmatik der Sozialdemokratie bis 1933*, Duncker & Humboldt, Berlin 1974.

<sup>3</sup> Sulle vicende che portarono all'approvazione della legge elettorale del 1899 cfr. P. Harismendy, «Il caso belga», in M.S. Piretti (a cura di), *I sistemi elettorali in Europa. Tra Otto e Novecento*, Laterza, Roma-Bari 1997, pp. 163-169.

<sup>4</sup> Oltre ai casi richiamati nel testo ricordiamo che l'Olanda approva una legge elettorale proporzionale nel 1917, la Danimarca tra il 1918, la Norvegia e la Svizzera nel 1919. Un sistema proporzionale viene introdotto anche in Cecoslovacchia.

<sup>5</sup> Cfr. T. Kühne, «Il caso tedesco», in M.S. Piretti (a cura di), *I sistemi elettorali in Europa. Tra Otto e Novecento*, cit., pp. 65-66 e A.M. Carstairs, *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*, Allen & Unwin, London 1980, p. 165.

<sup>6</sup> Cfr. Ivi, pp. 128-129, e D. Nohlen, *Wahlssysteme der Welt. Daten und Analysen. Ein Handbuch*, Piper & Co., München 1978, pp. 270-271.

<sup>7</sup> Per le posizioni del giurista austriaco su questo tema, argomentate in alcuni saggi degli anni Venti del secolo scorso, cfr. H. Kelsen, *La democrazia*, il Mulino, Bologna 1984, pp. 96-107 e 171-173.

<sup>8</sup> Cfr. G. Le Bèguec, «Il caso francese», in M.S. Piretti (a cura di), *I sistemi elettorali in Europa. Tra Otto e Novecento*, cit., pp. 121-122. Nel 1927 viene ripristinato lo scrutinio di *arrondissement*, cfr. *Ibidem*. Il vento proporzionalista si fa avvertire anche oltre manica. La neonata repubblica d'Irlanda adotta nel 1923 un sistema elettorale proporzionale con il metodo del voto singolo trasferibile, cfr. G. Ambrosini (a cura di), *La legge elettorale dell'Irlanda (Eire)*, Sansoni, Firenze 1946. In Gran Bretagna la *Speaker's Conference*, insediata nel 1916 per esaminare la possibilità di una riforma elettorale, raccomanda l'adozione di un sistema di voto trasferibile in circoscrizioni plurinominali per le città che hanno tre o più deputati. La misura avrebbe dovuto applicarsi a un terzo circa dei seggi. La proposta, che non ha l'appoggio del governo, viene però respinta dai Comuni. Cfr. J. Hart, *Proportional Representation. Critics of the British Electoral System 1820-1945*, Clarendon, Oxford 1992, pp. 178-199.

<sup>9</sup> Si è anche sottolineato che la proporzionale veniva percepita come un progresso necessario e quasi inevitabile, cfr. A. Lijphart, *The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey*, «Electoral Studies», vol. 4, n.1, 1985, p. 6.

<sup>10</sup> Su questi aspetti cfr. M.S. Piretti, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, il Mulino, Bologna 1990, pp. 171-189, ed Id., *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 1995, pp. 202-204.

<sup>11</sup> Intervento alla Camera dei deputati del 31 luglio 1919, ora in F.S. Nitti, *Discorsi parlamentari*, Camera dei Deputati, Roma 1974, vol. III, p. 1315. In un successivo intervento del 5 settembre 1919, dirà di essere stato molto esitante sulla rappresentanza proporzionale prima di decidersi a sostenere la riforma, cfr. Ivi, vol. IV, 1975, p. 1451.

<sup>12</sup> Intervento del 31 luglio 1919, Ivi, vol. III, p. 1317.

<sup>13</sup> Per le posizioni di Mosca sui sistemi elettorali cfr. M. Griffo, «Sistema elettorale e sistema politico in Gaetano Mosca», in G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico nella Belle Époque. Il dibattito sulla forma partito in Italia tra '800 e '900*, Giuffrè, Milano 1990, pp. 671-693 e Id., *Gaetano Mosca, Adhémar Esmein e la rappresentanza proporzionale*, «Clio», XXXIV, n. 2, aprile-giugno 1998, pp. 207-220.

<sup>14</sup> Intervento del 19 luglio 1919, ora in G. Mosca, *Discorsi parlamentari*, con un saggio di A. Panebianco, il Mulino, Bologna 2003, p. 192.

<sup>15</sup> Ivi, p. 196.

<sup>16</sup> Per il numero e il disegno dei collegi, cfr. P.L. Ballini, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, il Mulino, Bologna 1988, p. 181. Per la media dei collegi cfr. le notazioni di L. Tentoni, in A.A. V.V., *Le grandi leggi elettorali italiane 1848-1993*, Colombo, Roma, 1994, p. 134.

<sup>17</sup> Cfr. S. Sonnino, *Scritti e discorsi extraparlamentari*, vol. I, a cura di B.F. Brown, Laterza, Bari 1972, pp. 712-715.

<sup>18</sup> Sulle posizioni dei popolari cfr. N. Antonetti, *Sturzo, i popolari e le riforme istituzionali del primo dopoguerra. Saggi*, Morcelliana, Brescia 1988.

<sup>19</sup> Per il modo con cui Salvemini affronta in diverse stagioni la questione della legge elettorale cfr. l'utile antologia G. Salvemini, *Per la riforma elettorale* (a cura di P. Varvaro), Guida, Napoli 2000.

<sup>20</sup> Per il rapporto tra Salvemini e le riviste dei giovani salveminiiani nel dopoguerra cfr. G. Quagliariello, «Percorsi e strategie del combattentismo democratico», in F. Grassi Orsini, G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, il Mulino, Bologna 1996, pp. 697-744.

<sup>21</sup> Cfr. a tal proposito G. Quagliariello, *Masse, organizzazione, manipolazione. Partiti e sistemi politici dopo il trauma della Grande Guerra*, ivi, pp. 15-71 e, in particolare, 58-64.

<sup>22</sup> Per le interpretazioni canoniche cfr. G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Nuova Guaraldi, Firenze 1983 (1967), pp. 272-274, C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1994*, Laterza, Roma-Bari 2006<sup>6</sup>, pp. 331-336; per la riflessione sul caso tedesco cfr. F.A. Hermens, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, The Review of Politics-University of Notre Dame, Notre Dame (Indiana) 1941.

<sup>23</sup> Per questa tesi cfr. M.S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia*, cit., pp. 224-225 e S. Noiret, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea. La proporzionale del 1919*, Lacaïta, Manduria 1994. In quest'ultimo volume si sostiene che il vero punto di svolta sarebbe da ricercarsi nel passaggio al suffragio universale. Oltre questo studio d'insieme, Noiret ha pubblicato anche diversi contributi particolari; in questa sede varrà la pena di richiamare, perché contiene delle simulazioni svolte sulla base dei risultati elettorali, il saggio *Riforme elettorali e crisi dello Stato liberale*, «Italia Contemporanea», n. 174, 41, 1989, pp. 39-56. Un riesame del problema, che sottolinea l'importanza dei mutati equilibri costituzionali, in G. Sabbatucci, «La crisi del sistema politico liberale», in F. Grassi Orsini, G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, cit., pp. 251-261.

<sup>24</sup> I dati percentuali sono in P.L. Ballini, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, cit., p. 190-193, in particolare p. 191. In ottemperanza a quanto previsto dalla legge, che imponeva circoscrizioni di almeno 10 deputati per le consultazioni successive, si procede a un ridisegno dei collegi che diventano 40, e comprendono anche i territori redenti, cfr. M.S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia*, cit., pp. 233-235.

<sup>25</sup> Cfr. rispettivamente F. Barbagallo, *Francesco S. Nitti*, Utet, Torino 1984, p. 355 e R. Vivarelli, *Storia delle origini del fascismo. L'Italia dalla grande guerra alla marcia su Roma*, vol. 2, il Mulino, Bologna 1991, p. 497-500.

<sup>26</sup> Per l'influenza della modifica dei regolamenti sulla vita politica cfr. G. Orsina, *Il luogo storico della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda italiana*, «Giornale di Storia costituzionale», n.15, 1 semestre 2008, in corso di pubblicazione e Id., «L'organizzazione politica delle camere della proporzionale (1920-1924)», in F. Grassi Orsini, G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo*, cit., pp. 397-489.

<sup>27</sup> P.L. Ballini, *Le elezioni nella storia d'Italia*, cit., pp. 197-202.

<sup>28</sup> Ivi, p. 216. Sulle circostanze che portarono all'approvazione della nuova normativa elettorale cfr. G. Sabbatucci, *Il "suicidio" della classe dirigente liberale. La legge Acerbo*, «Italia Contemporanea», n. 174, 41, 1989, pp. 57-80 e P.L. Ballini, «Sistemi elettorali del primo dopoguerra: dalla genesi della «Legge Acerbo» al ritorno all'uninomiale fittizio», in F. Grassi Orsini, G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo*, cit., pp. 315-395. Per i risultati elettorali cfr. P.L. Ballini, *Le elezioni nella storia d'Italia*, cit., pp. 209-218.

<sup>29</sup> Sul 1919 come data periodizzante, che vede l'inizio del *Parteienstaat* in Italia e il mutamento materiale della costituzione, cfr. P. Ungari, «Les réformes électorales en Italie au XIX<sup>e</sup> et au XX<sup>e</sup> siècles», in S. Noiret (ed.), *Political strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries*, Nomos, Baden-Baden 1990, pp. 130-131.

<sup>30</sup> Cfr., a questo proposito le tesi di E. Galli della Loggia, *La morte della patria. La crisi dell'idea di nazione tra Resistenza, antifascismo e Repubblica*, Laterza, Roma-Bari 2008 (4<sup>o</sup> ed.) e di E. Aga Rossi, *Una nazione allo sbando. L'armistizio italiano del settembre 1943 e le sue conseguenze*, Il Mulino, Bologna 2006.

<sup>31</sup> Per una ricostruzione dei dati relativi alla crescita dei partiti in termini di iscritti e aderenti cfr. G. Sivini, *Partiti e partecipazione politica in Italia: studi e ricerche di socio-*

logia politica, Tip. Dorica Rabini, Ancona 1968. Più nello specifico per un discorso relativo ai tre partiti di massa si vedano G. Poggi (a cura di), *L'organizzazione partitica del Pci e della Dc*, il Mulino, Bologna 1968 e P. Mattera, *Il partito inquieto: organizzazione, passioni e politica dei socialisti italiani dalla Resistenza al miracolo economico*, Carocci, Roma 2004.

<sup>32</sup> Cfr. G. Quagliariello, «Partiti: per chi suona la campana?», in Id. (a cura di), *La sconfitta del moderno principe. La partitocrazia in Italia dalle origini al crollo della Prima Repubblica*, Edizioni Biblioteca dell'Immagine, Pordenone 1993, pp. 9-10; una ricostruzione accurata di come si arrivò all'approvazione delle leggi elettorali per la Costituente prima e poi per il parlamento in E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Comunità, Milano 1982. Vedi anche S. Furlani, «La consulta e la legge elettorale per la Costituente», in Idem, *Le tecniche della rappresentanza. Cinquant'anni di ricerche sul diritto elettorale in Italia e all'estero*, Falzea, Reggio Calabria 1996, vol. II, pp. 956-963.

<sup>33</sup> Cfr. V.E. Orlando, «Intervento all'Assemblea Costituente, seduta del 25 febbraio 1947», *Discorsi parlamentari*, Tip. della CdD, Roma 1964, vol. IV, pp. 1613-1615.

<sup>34</sup> Cfr. M. Ruini, *I lineamenti della nostra Costituzione a chiusura della discussione generale sul progetto. Discorso pronunciato all'Assemblea Costituente nella seduta del 1° marzo 1947*, Tip. della CdD, 1947, pp. 1-44; Id., *Come io pensavo la nostra Costituzione*, estratto da «Nuova Antologia», fasc. 1760, agosto 1947, pp. 3-16.

<sup>35</sup> Cfr. su questo punto l'ampia ricostruzione di P. Craveri, *De Gasperi*, il Mulino, Bologna 2006.

<sup>36</sup> Sulla legge elettorale del 1953 cfr. G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, il Mulino, Bologna 2003 e M.S. Piretti, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, il Mulino, Bologna 2003.

<sup>37</sup> Come è stato osservato: «si suol distinguere un periodo 1948-1953 (o di parlamentarismo all'inglese) nel quale la leadership degasperiana risultava assai simile a quella accettata nel sistema britannico; e un periodo successivo nel quale il funzionamento delle istituzioni politiche si sarebbe avvicinato sempre di più ai moduli della Quarta Repubblica francese» (L. Elia, *Forme di governo*, Giuffrè, Milano 1985 [estratto da *Enciclopedia del diritto* vol. XIX], p. 28).

<sup>38</sup> Per il dibattito interno alla Dc, V. Capperucci, *Il partito dei cattolici. Dall'Italia degasperiana alle correnti democristiane*, in corso di pubblicazione, cit. anche P. Craveri, *De Gasperi*, il Mulino, Bologna 2006.

<sup>39</sup> Cfr. G. Quagliariello, «Partiti: per chi suona la campana?», cit., p. 12.

<sup>40</sup> Per i tempi e modi con cui si arrivò alla modifica della legge elettorale cfr. S. Furlani, «La nuova legge elettorale politica per la camera», in Idem, *Le tecniche della rappresentanza. Cinquant'anni di ricerche sul diritto elettorale in Italia e all'estero*, cit., vol. II, pp. 586-609.

<sup>41</sup> Cfr. F. Lanchester, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Bulzoni, Roma 1990, p. 207.

<sup>42</sup> Cfr. ivi, p. 115 e Id., «Dalle scelte fondamentali dell'ordinamento democratico allo Stato spartitorio: 1945-1975», in A.A. V.V., *Le grandi leggi elettorali italiane 1848-1993*, cit., p. 224; in entrambi i luoghi Lanchester parla di «convenzione proporzionalistica».

<sup>43</sup> Una vivace ricostruzione giornalistica della vicenda in R. Venditti, *Il manuale Cancelli*, Editori Riuniti, Roma 1981.

<sup>44</sup> Sul condominio doroteo e più in generale sull'evoluzione della Dc nella fase postdegasperiana cfr. P. Craveri, *La repubblica dal 1958 al 1992*, Utet, Torino 1995, pp. 225-231.

<sup>45</sup> Cfr. Ivi, p. 808.

<sup>46</sup> Sull'ultimo Pci, cfr. P. Craveri, *L'ultimo Berlinguer e la «questione socialista»*, «Ventunesimo secolo», n. 1, 2002, pp. 143-192 e, sullo stesso numero, la sezione di interviste curata da Antonio Carloti. Cfr. inoltre A. Tatò, *Per Enrico Berlinguer. Le informazioni riservate per il segretario comunista dal 1969 al 1984*, Einaudi, Torino 2003.

<sup>47</sup> Cfr. S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago. Craxi, il Partito socialista e la crisi della Repubblica*, Laterza, Roma-Bari 2005.