

La democrazia italiana alla prova del primo dopoguerra. Il tornante delle elezioni del 1919, tra evoluzione del sistema politico-parlamentare e dinamiche della forma di governo *

VINCENZO CASAMASSIMA **

Sommario: 1. Elezioni e assemblee parlamentari in una società in trasformazione. – 2. Tratti fondamentali ed elementi di fragilità, alla prova della storia, della concezione orlandiana della rappresentanza politica e degli equilibri del parlamentarismo liberale. – 3. Di fronte alla crisi di legittimazione delle assemblee rappresentative: le ipotesi della rappresentanza organica e della rappresentanza proporzionale a confronto. – 4. Rappresentanza politica, partiti di massa e forma di governo nell'Italia del primo dopo-guerra: la questione della proporzionale dalla teoria alla storia. – 5. La forma di governo alla prova delle elezioni del 1919: la difficile transizione verso la “democrazia di massa”, tra dimensione istituzionale e fattori politici.

Data della pubblicazione sul sito: 26 agosto 2021

Suggerimento di citazione

V. CASAMASSIMA, *La democrazia italiana alla prova del primo dopoguerra. Il tornante delle elezioni del 1919, tra evoluzione del sistema politico-parlamentare e dinamiche della forma di governo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Si anticipa qui la pubblicazione delle relazioni al convegno *Il ciclo elettorale 1918-1919. Democrazie europee alla prova del primo dopoguerra* organizzato dall'Area di ricerca PARS (Parlamenti e Assemblee Rappresentative in Sistema) dell'Istituto Dirpolis, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Sezione monografica a cura di Andrea Frangioni e Fabio Pacini.

** Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli studi del Sannio di Benevento. Indirizzo mail: casamassima@unisannio.it.

1. Elezioni e assemblee parlamentari in una società in trasformazione

Nell'ambito del convegno di cui in questo volume si raccolgono gli atti è stato posto al centro dell'attenzione, con il contributo tanto di storici quanto di giuristi (e con l'ausilio prezioso di due consiglieri parlamentari), un fondamentale snodo della storia europea, e, al suo interno, anche, naturalmente, di quella italiana, quale quello costituito dagli anni immediatamente successivi al primo conflitto mondiale. A quegli anni si guarda dallo specifico punto di vista delle vicende elettorali (la prima parte del titolo della giornata di studi è "Il ciclo elettorale 1918-1919"), delle innovazioni apportate ai sistemi elettorali e dell'impatto di tali innovazioni, in combinazione con quello di altri fattori. Si tratta di un angolo visuale particolarmente fruttuoso in vista di un'analisi delle trasformazioni che, sotto la spinta di processi di lungo periodo e del potente impulso delle conseguenze della "Grande Guerra", stavano investendo le società del tempo (anche) nel loro rapportarsi con le istituzioni rappresentative.

La seconda parte del titolo del convegno, "Democrazie europee alla prova del primo dopoguerra", evoca molto chiaramente lo scenario generale sullo sfondo del quale si collocano gli sviluppi che investirono, in modo particolare, le questioni e i processi elettorali. Proprio in quel periodo infatti diversi ed importanti Stati europei dovettero confrontarsi con gli effetti di processi di trasformazione socio-economica (e, correlativamente, politica) i quali avevano, in forme diverse, subito un'accelerazione a partire dagli ultimi decenni del XIX secolo. Processi che nel primo dopo-guerra avevano messo appunto alla prova la tenuta di assetti politico-istituzionali formati e consolidati nel quadro di quello che, come è noto, Massimo Severo Giannini ha avuto modo di definire, in numerosi suoi scritti, uno Stato "monoclasse". A confrontarsi in quella fase erano, sul piano socio-politico, orientamenti e spinte differenti e variamente articolati.

Da una parte, all'interno della galassia politica liberale (e soprattutto nella sua componente più conservatrice) si poteva riscontrare un orientamento rilevante alla "rifondazione" dell'ordine sociale borghese¹, una rifondazione che non poteva in ogni caso configurarsi come una semplice restaurazione. Lo impediva, in primo luogo, l'accentuata frammentazione della succitata galassia, contraddistinta da profonde linee di frattura interne, in alcuni contesti (è il caso dell'Italia) dislocatesi anche lungo l'asse interventismo/neutralismo, e assediata da una destra

¹ Il richiamo è evidentemente al titolo di C.S. MAIER, *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia, Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, il Mulino, Bologna, 1999, su cui, in questo volume, si veda, per interessanti spunti di riflessione, il saggio di Andrea Frangioni.

nazionalista e radicalmente anti-parlamentare². Quest'ultima, oltrepassando i confini di tendenze anti-parlamentari manifestatesi già nell'ultimo scorcio del XIX secolo, metteva decisamente in campo la forza di una sfida potenzialmente letale per il sistema rappresentativo di stampo liberale, ritenuto ormai inadeguato, come è stato affermato, a difendere interessi di «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»³. E lo impediva, in secondo luogo, tra l'altro, in molti contesti, l'incapacità della classe politica liberale (intesa in senso ampio, comprensiva, cioè, di tendenze più conservatrici e di tendenze, per così dire, più "progressiste") di espandere le proprie ramificazioni politico-rappresentative, senza rotture nella logica sostanziale di funzionamento del sistema politico-istituzionale, sino a "coprire" le nuove istanze di integrazione politica espresse dal corpo sociale, anche, se necessario, includendo nelle consolidate dinamiche rappresentative, attraverso opportune aperture, l'operare di forze politiche di matrice non liberale⁴.

Dall'altra, a proposito delle sopra richiamate istanze di integrazione, le evidenti modificazioni del tessuto sociale ed economico, per un verso, rendevano necessario ampliare oltre i confini di una rappresentanza parlamentare molto distante dalla conformazione dei "Paesi reali" lo spazio dei processi decisionali sostanziali, attraverso il coinvolgimento di attori extra-istituzionali⁵, e, per un altro,

² Sul senso e sul ruolo dell'antiparlamentarismo nell'ambito delle vicende politiche del primo dopo-guerra, con particolare riguardo per quello italiano, si veda, in questo volume, il contributo di Luigi Ciaurro.

³ P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1995, p. 97.

⁴ Per molti versi peculiare risulta il contesto britannico, su cui si vedano le riflessioni di A. TORRE, *Regno Unito*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 142-143, il quale, sullo sfondo della tendenza di lunga durata del sistema politico-parlamentare britannico a dislocarsi, quanto al suo funzionamento, secondo polarizzazioni binarie, rileva la capacità del sistema politico di quel paese di adattarsi ai mutamenti in atto a cavallo tra la fine del XIX e i primi lustri del XX secolo, dapprima, grazie alla natura duttile e composita dello schieramento liberale, che «si configurava, più che come un partito, come un vasto movimento con molte ramificazioni nella società civile, tra le classi medie urbane, nei settori più attivi della produzione industriale» e risultava in grado di «catalizzare grandi consensi intorno a programmi di riforma e a tematiche filantropico-umanitarie (delle quali Gladstone e, in seguito, Lloyd George sarebbero stati i più convincenti interpreti)» (142) e, successivamente, in ragione della sua capacità di includere nel sistema, senza eccessivi scossoni, una forza politica di ispirazione socialista come il Partito laburista (143). Di Alessandro Torre, sulle vicende politico-costituzionali britanniche del primo dopo-guerra, si veda anche il saggio contenuto in questo volume.

⁵ Come rilevato da C.S. MAIER, *La rifondazione dell'Europa borghese*, cit., pp. 29-30, «ciò che cominciava a svilupparsi era un'economia politica che ho scelto di chiamare

sollecitavano attenzione verso possibili riforme del sistema della rappresentanza politica. Riforme le quali potessero consentire, auspicabilmente, alle assemblee parlamentari di conservare un ruolo centrale nell'esercizio della funzione rappresentativa (e, quindi, anche di quella di governo), nel mutato contesto contraddistinto da processi di trasformazione socio-economica e politica e da conflitti che il Parlamento avrebbe dovuto in qualche modo "fare propri", divenendone sede di proiezione e mediazione istituzionale, per non rischiare di finire travolto o, comunque, di vedersi progressivamente svuotato di effettiva capacità di governo.

2. Trattati fondamentali ed elementi di fragilità, alla prova della storia, della concezione orlandiana della rappresentanza politica e degli equilibri del parlamentarismo liberale

Concentrando l'attenzione sul contesto costituito dalla nostra penisola, ad entrare irrimediabilmente in crisi, sotto la spinta dei cambiamenti sopra evocati, risultava, nei fatti, una concezione della rappresentanza molto ben radicata nella scuola giuspubblicistica italiana e, innanzitutto, nel pensiero di colui il quale può reputarsi il suo fondatore, Vittorio Emanuele Orlando⁶. Si trattava di una concezione incardinata su un'idea di rappresentanza politica come "situazione" del rappresentato (e non come "rapporto" tra rappresentato e rappresentante⁷. Alla suddetta idea di rappresentanza politica tendeva a connettersi, come è noto, quella di un diritto di voto inteso come "funzione", da esercitarsi in vista della scelta dei più capaci, piuttosto che come "diritto" dei cittadini⁸, il che fondava, sul piano

"corporatista", e che implicava il passaggio del potere da rappresentanze elette e da una burocrazia di carriera alle maggiori forze organizzate della società e dell'economia europee, che a volte trattavano direttamente tra loro, a volte esercitavano la propria influenza attraverso un parlamento indebolito, cercando occasionalmente di assicurarsi dei vantaggi mediante l'esercizio di una nuova autorità esecutiva», potendosi in ogni caso affermare che «"corporatismo" significava crescita del potere privato e tramonto della sovranità».

⁶ Si veda, tra le sue opere, almeno V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in ID, *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1954, pp. 417 ss.

⁷ Sul punto si veda, ampiamente, D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, 38, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 543 ss.

⁸ Come chiarito da P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, cit., p. 79, «Orlando [...] si oppose sempre ad ogni teoria che conferisse al popolo, o alla società, una posizione prioritaria da cui far derivare, attraverso il meccanismo di legittimazione elettorale, la sovranità dello Stato», dovendosi invece ritenere che «la società o la nazione o il popolo non esistevano se non nello Stato, che in quanto loro forma di organizzazione giuridica [...] costituiva il presupposto e la fondazione della loro esistenza», con l'approdo alla conclusione che «l'esercizio del voto non era insomma un "diritto" di cui godeva il

teorico, la possibilità di introdurre delimitazioni anche molto incisive dell'ampiezza del corpo elettorale.

È stato, a tal proposito, opportunamente rilevato che «la preoccupazione principale della classe dirigente liberale era quella di difendere uno stato risorgimentale che essa considerava, non necessariamente a torto, moderno e progressivo, da una società civile reputata ancora in larga misura arretrata, ostile e pernicioso»⁹, aggiungendosi che funzionale al perseguimento di tale obiettivo sistemico era il suffragio ristretto, il quale «consentiva alla classe politica liberale [...] di stabilire col proprio elettorato un rapporto di rappresentanza non tanto ideologica, quanto piuttosto particolaristica, localistica e personalistica – in una parola, notabile»¹⁰. Coerente con tale schema interpretativo risultava l'orientamento favorevole ad un sistema elettorale maggioritario e per il ricorso al collegio uninominale o, comunque, al più, favorevole a formule elettorali diverse ma che non mettersero in discussione una conformazione della rappresentanza politica sostanzialmente incentrata su un modello di tipo individualistico. Una conformazione radicata all'interno di un contesto in cui al passaggio costituente richiesto, durante il periodo risorgimentale, dalla parte più avanzata del liberalismo democratico in vista dell'unificazione nazionale non si era mai pervenuti, risultando prevalente la via della continuità rispetto all'ordinamento sabauda. Ne erano conseguite, per un verso, una carente legittimità democratica del “regime liberale” post-unitario¹¹ e, per un altro (e correlato) verso, l'enucleabilità, quale

cittadino per essere rappresentato davanti allo Stato, ma una “funzione” che il cittadino espletava per permettere allo Stato di poter avere gli organi che lo rappresentassero, rendendolo operativo ed operante».

⁹ G. ORSINA, *Il “luogo” storico della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 1/2008, p. 54.

¹⁰ G. ORSINA, *Il “luogo” storico della riforma regolamentare del 1920*, cit., p. 54, il quale nota altresì che «Proprio di legittimare e in definitiva “nobilitare” la rappresentanza notabile s'incaricava del resto la teorizzazione dell'elezione quale designazione di capacità: ossia quale meccanismo non finalizzato a costruire un rapporto ideologico fra elettori ed eletto, rappresentando la società civile entro le istituzioni, ma a selezionare i migliori, rifornendo lo stato di legislatori competenti» (p. 55).

¹¹ Come rilevato da F. ROSSI, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001, p. 28, secondo cui «il mancato superamento della cosiddetta crisi di legittimità democratica al momento della fondazione dello Stato unitario confinerà [...] in una posizione di contestazione delle istituzioni i “rossi” (prima il partito d'azione poi le forze repubblicane e radicali e infine i socialisti), aggiungendosi che «la crisi di secolarizzazione che accompagna l'unità (il mancato riconoscimento dello Stato da parte della Chiesa) determina a lungo l'estraneazione dalla vita politica anche dei “neri” (i cattolici) con conseguenze altrettanto importanti sulla formazione del sistema dei partiti e sul processo

fattore unificante della, pur molto frammentata, classe politica liberale, dell'adesione alla sostanza (prima ancora che alla forma) costituzionale del sistema statutario, incentrato su una posizione non solo simbolicamente, ma anche effettivamente, centrale della Corona.

L'articolazione dualistica della forma di governo, che assumeva in concreto le sembianze di quello che Giuseppe Maranini, nell'ambito della sua originale trattazione della storia costituzionale italiana, ha definito «regime pseudoparlamentare», era intrinsecamente caratterizzata da un elevato tasso di indeterminatezza e di fluidità nelle dinamiche degli equilibri politico-istituzionali e del circuito dell'indirizzo politico¹². Equilibri all'interno dei quali alla fluidità dell'ampia maggioranza liberale, alla cui costituzione e tenuta i presidenti del Consiglio erano chiamati a lavorare continuamente, faceva riscontro il fossato che separava le forze «costituzionali» da quelle (reputate e che in alcuni casi altresì si reputavano) anti-sistema¹³, oltre il quale potevano essere gettati ponti levatoi per far passare singoli o gruppi assorbibili all'interno di un'«area della legittimità», che restò, per tutto il periodo liberale, distinta dalla (e più ristretta della) «area della rappresentanza»¹⁴. In questo contesto, la debolezza di maggioranze parlamentari

di democratizzazione dello Stato, privando cioè la classe dirigente liberale della base di massa costituita dai ceti rurali».

¹² G. MARANINI, *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, Corbaccio, Milano, 1995, pp. 182-183, rileva, a proposito della fase formativa del «regime pseudo parlamentare italiano», che esso «nato dallo sforzo incompiuto di Cavour, colloca [...] il potere in una regione quanto mai ambigua ed incerta», dal momento che «in teoria la sua sede è la camera dei deputati, che dovrebbe essere l'espressione della sovranità del corpo elettorale, e che sulla pretesa rappresentanza del corpo elettorale fonda la sua supremazia», mentre «in pratica [...] il potere, anche se si esprime formalmente come potere parlamentare, è assai più potere governativo», risultando necessario che, per contenere il potere regio, «un leader parlamentare si crei una maggioranza personale e che la mantenga o piuttosto la rinnovi di continuo, surrogando le defezioni che si verificano».

¹³ F. ROSSI, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale*, cit., p. 140, nota che «prima del '19 [...] la fiducia della Camera neoeletta definisce nettamente gli schieramenti parlamentari secondo lo schema «partito della maggioranza» da un lato e partiti anti-sistema dall'altro» e che «il «partito della maggioranza» che tiene assieme le varie gradazioni dello schieramento liberale (di destra, di centro, di sinistra) si definisce nettamente in sede elettorale e si «ri-definisce» altrettanto nettamente in sede parlamentare attraverso il voto di fiducia».

¹⁴ Ad una distinzione tra «area della rappresentanza» ed «area della legittimità» si riferisce G. SABBATUCCI, *Il trasformismo come sistema*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 7-14. Come funzionale alla conservazione di tale distinzione legge il trasformismo depretisiano, dispiegatosi in particolare dopo la riforma elettorale del 1882, G. CAROCCI, *Destra e sinistra nella storia d'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 24, ove si afferma che «a noi sembra che il trasformismo di Depretis abbia avuto il suo cemento principale, anche se

programmaticamente evanescenti e politicamente “liquide” costituiva, al contempo, un elemento di forza di un sistema che, come è stato notato, non avrebbe probabilmente retto, se non attraverso una rifondazione complessiva che ne trasformasse le fondamenta costituzionali, l’urto di una sua piena ed effettiva parlamentarizzazione¹⁵.

In presenza di un simile assetto delle relazioni politico-istituzionali, non è un caso che, per quanto riguarda l’Italia, anche le prime proposte, avanzate negli anni Settanta del XIX secolo, di introduzione di forme di rappresentanza proporzionale, pur presupponendo concettualmente l’esistenza di “minoranze”, e dunque di aggregazioni ultra-individuali di stabilità sicuramente maggiore di quella propria dei fluidi raggruppamenti parlamentari abituali nello scenario della Camera dei deputati di epoca statutaria, rivelavano una finalità protettiva (piuttosto che connettiva) rispetto a forme di organizzazione sociale di cui si temeva, come pernicioso, la pressione sul sistema rappresentativo¹⁶.

non unico, nel bisogno di creare una diga unitaria [...], un contrappeso all’avanzare dei radicali e dei primi socialisti, consentito dalla riforma elettorale nelle regioni settentrionali, dove minore era l’analfabetismo e più era aumentato l’elettorato».

¹⁵ Così G. ORSINA, *Il “luogo” storico della riforma regolamentare del 1920*, cit., pp. 55-56, il quale rileva che «organizzare su base ideologica unitaria la classe politica liberale [...], ossia farne un vero e proprio partito secondo quanto auspicava Sonnino e Giolitti invece rifiutava, avrebbe significato aggravarne l’isolamento, arrestare i processi di integrazione delle forze antisistema, diminuire pericolosamente il tasso di flessibilità e adattabilità del quadro istituzionale» e, più avanti, che «in un contesto pienamente parlamentare, un’entità politicamente indefinita e frammentata come il “partito” liberale non sarebbe mai riuscita a fondare un potere esecutivo solido e stabile», potendosi affermare che «l’Italia liberale, perciò, sopravvisse sessant’anni proprio perché il suo assetto politico non era pienamente parlamentare» e dunque «perché un governo robustamente appoggiato al monarca poteva andarsi a cercare ex post una maggioranza in parlamento, forzandolo in misura notevole – anche se non tanto da configurare un sistema di cancellierato alla tedesca – sul piano morale nel nome della lealtà al sovrano, e sul piano materiale in virtù degli strumenti di condizionamento elettorale che l’esecutivo aveva a propria disposizione».

¹⁶ P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, cit., p. 84, soffermandosi sui contenuti delle proposte dell’Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale, fondata nel 1872, rileva che, anche solo scorrendo l’elenco delle personalità coinvolte, si può capire come si sia «nell’ambito del liberalismo moderato e come il termine “proporzionalismo” sia da intendersi in un’accezione assai diversa da quella odierna», dal momento che «non si trattava della richiesta di una distribuzione proporzionale del potere elettorale per tutelare l’equa ed esatta rappresentanza dei vari gruppi politico-sociali organizzati in partiti, ma di una tecnica per impedire che il sistema maggioritario consegnasse il paese nelle mani delle “masse”, una volta che queste avessero ottenuto il diritto di voto, rendendo impossibile una presenza parlamentare dei ceti colti e possidenti (le tradizionali élites), che ovviamente erano numericamente ristretti». In un’ottica analoga, propugnava una riforma

3. Di fronte alla crisi di legittimazione delle assemblee rappresentative: le ipotesi della rappresentanza organica e della rappresentanza proporzionale a confronto

A fronte dell'agevole riscontrabilità dei profili di una grave crisi di legittimazione delle assemblee rappresentative (che pareva ridondare in crisi del parlamentarismo liberale), già evidenti nel corso del primo decennio del XX secolo e rilevati, tra l'altro, dall'autorevole dottrina che aveva inquadrato la questione all'interno di una riflessione su quella che veniva definita una vera e propria "crisi dello Stato moderno"¹⁷, alla fine del primo conflitto mondiale non sembravano ulteriormente

del sistema del sistema elettorale anche Sidney Sonnino, come ricorda E. ZUFFO, *L'introduzione del sistema proporzionale nelle elezioni italiane del 1919: il contenuto della nuova legge ed i risultati della consultazione*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 44/2000, p. 60, la quale rileva che «Sonnino si dichiarava contrario al sistema vigente del collegio uninominale, che "altera e rende fittizia la rappresentanza del paese, poiché, prendendo per base le vittorie delle maggioranze relative nei singoli collegi, toglie di fatto la rappresentanza a tutti i cittadini che rimangono in minoranza" (cit. in Ambrosini, 1945)» ed «era ugualmente contrario al sistema della "lista libera" propugnata dall'Associazione Riformista di Ginevra, cioè al sistema della concorrenza delle liste, che a suo avviso avrebbe ridotto la libertà degli elettori, stabilito la tirannia dei partiti e portato alla riuscita solo degli elementi più agguerriti di ogni organizzazione politica». Quanto alla riforma del sistema elettorale del 1882, contestuale al primo significativo allargamento del suffragio, a proposito dell'introduzione del sistema dello scrutinio di lista, P. FINELLI, «*La più importante delle leggi. Il dibattito sulla legge elettorale nell'Italia liberale*, in V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, Edizioni della Normale, Pisa, 2012, p. 40, rileva che, nonostante il correttivo rappresentato dal voto limitato applicato in riferimento ai collegi più ampi, il sistema dello scrutinio di lista, come previsto dalla legge del 1882, «è in realtà un maggioritario plurinominale che premia la forza politica meglio organizzata e che rischia di mortificare se non addirittura annullare la rappresentanza delle minoranze».

¹⁷ Il riferimento è, naturalmente, a S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Vannucchi, Pisa, 1909, pp. 28-29, secondo cui «la crisi dunque dello Stato attuale si può ritenere che sia caratterizzata dalla convergenza di questi due fenomeni, l'uno dei quali aggrava necessariamente l'altro: il progressivo organizzarsi sulla base di particolari interessi della società, che va sempre più perdendo il suo carattere atomistico, e la deficienza dei mezzi giuridici e istituzionali, che la società medesima possiede per fare rispecchiare e valere la sua struttura in seno a quella dello Stato», deficienza che, secondo l'Autore, «può spiegare il perché anche quelle associazioni e aggruppamenti d'individui che, per la loro natura e per i loro interessi, dovrebbero non schierarsi contro lo Stato, tendono talvolta a far causa comune con quelle che propugnano una radicale e rivoluzionaria trasformazione dei pubblici poteri», di modo che «per questo, e anche per altri motivi, si è diffusa una certa sfiducia - che non può non ritenersi estremamente dannosa - contro la possibilità di

procrastinabili scelte rilevanti che investissero la formazione (e il funzionamento) delle assemblee rappresentative.

Ad emergere era, innanzitutto, l'orientamento favorevole alla introduzione di istituzioni improntate al principio della rappresentanza "degli interessi", da valorizzare in alternativa o in funzione integrativa di quello della rappresentanza "politica". Lasciando da parte quella più radicale di «una sostituzione integrale della rappresentanza politica con una rappresentanza dei corpi economici»¹⁸, sul piano teorico, come è noto, oggetto di una decisa critica ad opera di Hans Kelsen, nel suo *Essenza e valore della democrazia* (la cui prima edizione è del 1920)¹⁹, a venire in rilievo era la prospettiva dell'arricchimento del Parlamento di una componente fondata sul principio della rappresentanza "organica", per esempio fondando su tale principio la formazione di una seconda Camera, da affiancare a quella "politica".

Nel caso dell'Italia, tali ragionamenti trovarono collocazione e sviluppo all'interno nel dibattito sulla riforma del Senato, di cui si ipotizzava appunto la trasformazione in un'assemblea rappresentativa degli interessi, in conformità con il principio della rappresentanza organica. Un dibattito che, in connessione anche con i lavori della Commissione per la riforma della seconda Camera, istituita al

trovare in istituzioni create dallo Stato e inquadrare nel suo ordinamento, il rimedio eroico che si cerca».

¹⁸ A. FRANGIONI, *Il tentativo di riforma del Senato nel 1919 e il dibattito durante il fascismo*, in V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, cit., p. 141.

¹⁹ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in H. KELSEN, *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1995, pp. 95 ss., il quale, dopo aver rilevato, tra l'altro, che «l'organizzazione del popolo per professioni [...] non comprende affatto tutti gli interessi che entrano in gioco nella formazione della volontà dello Stato» (95) e che il principio corporativo non offre un adeguato strumento di soluzione per i conflitti relativi a questioni non puramente interne a ciascun gruppo, così che «l'unica via di soluzione possibile è quella di rimettere la decisione definitiva di questi conflitti di interessi fra gruppi professionali ad un'autorità creata in base ad una legge estranea al principio corporativo: cioè, o ad un Parlamento eletto democraticamente dall'interno popolo ad uno organo di carattere più o meno autocratico» (97), nota che «la rivendicazione, già recentemente formulata, di una organizzazione professionale, manifesta non tanto la necessità di una partecipazione organica, vale a dire equa, di tutti i gruppi professionali alla formazione della volontà dello Stato, quanto piuttosto l'avidità di potere di determinate cerchie di interessi ai quali la costituzione democratica sembra non offrire occasioni di successo politico», potendosi, significativamente, notare che «la borghesia reclama un'organizzazione professionale proprio quando si manifesta la possibilità che il proletariato, finora in minoranza, diventi maggioranza, proprio quando si profila la minaccia che il parlamentarismo democratico si volga contro quel gruppo a cui esso, finora aveva assicurato la preponderanza politica» (99).

Senato all'inizio del 1919, incrociava quello sulla introduzione della rappresentanza proporzionale, proposta che si connetteva ormai decisamente alle istanze democratiche che spingevano altresì verso l'introduzione del suffragio universale. L'incrocio diventava poi (aspirazione ad una) sintesi nel pensiero di chi, pur ritenendone inevitabile e auspicabile l'adozione, evidenziava quelli che potevano apparire dei limiti della proporzionale²⁰ e paventava le conseguenze negative delle possibili carenze della sua capacità rappresentativa delle articolazioni della società²¹, ritenute colmabili mediante l'approdo ad un bicameralismo in grado di recepire e far proficuamente interagire le istanze sottese, rispettivamente, al proporzionalismo e alla rappresentanza degli interessi²², assicurando così la tenuta unitaria del sistema politico-istituzionale.

Francesco Ruffini vedeva quindi nella combinazione tra rappresentanza proporzionale (alla Camera) e rappresentanza degli interessi (al Senato) la via per costruire quello che potremmo definire un sistema "integrato" di rappresentanza, capace di proteggere il sistema politico-istituzionale dalla pressione di spinte eversive dello stesso. Dal canto suo, nel quadro di un'analisi acutamente consapevole dell'impatto sulla rappresentanza delle profonde trasformazioni del

²⁰ Il riferimento è a F. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali. Suffragio universale, Principio maggioritario, Elezione proporzionale, Rappresentanza organica*, Stamperia Reale di Torino, Torino, 2020, pp. 60-61, il quale, a proposito dei limiti della rappresentanza proporzionale, nota che «facendo, per una volta ancora, ricorso alla famosa immagine del Parlamento, carta ridotta del Paese, si potrebbe dire che la rappresentanza proporzionale non è in grado di darci se non una di quelle carte a forte tinteggiatura dei colori più vivi, significanti la diversa ripartizione di quei fenomeni demografici impalpabili, che sono ad esempio a religione o la delinquenza, l'analfabetismo o la produzione libraria, e non già una vera carta geografica, rappresentante la realtà concreta, i monti, i fiumi, le foreste, le strade, le città, ecc.», potendosi affermare che «in altre parole, la Proporzionale non consentirebbe la rappresentanza della realtà eterna, ma soltanto delle ideologie transitorie»

²¹ F. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali*, cit., p. 61, rileva che «ove [...] la Proporzionale non fosse per dare voce e rappresentanza alle opinioni e alle fazioni politiche; ed ove, ancora, [...] la Proporzionale non fosse da tanto di dare alla rappresentanza degli interessi e delle professioni, se non una espressione o inadeguata o iniqua; allora non potrebbe più arrestarsi quel movimento per una rappresentanza veramente organica, degli interessi o delle professioni, che preme, urta e minaccia tutta la compagine politica dei paesi civili».

²² N. ANTONETTI, *Gaspare Ambrosini e le riforme elettorali dopo la Grande guerra*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 3/2002, p. 127, nota che «per Ruffini con il riequilibrio delle rappresentanze si poteva costituire una forma "organica" di governo parlamentare nella quale era garantito un agevole rapporto fiduciario con l'esecutivo», mentre «a suo avviso, invece, tutti gli altri progetti di riforma parlamentare rischiavano di produrre "un regime di coercizione e di disciplina autoritaria", imposta dai partiti stessi o da un esecutivo svincolato dai controlli del legislativo».

contesto sociale e dell'incertezza delle prospettive aperte per il futuro, Santi Romano aveva individuato, un decennio prima, nella saldezza dell'unità e della forza dello Stato-persona, il necessario contrappeso rispetto al dispiegarsi delle dinamiche di un pluralismo sociale altrimenti, se proiettato nella sfera politico-istituzionale, foriero, al limite, di una dissoluzione dell'unità della compagine sociale e politica²³.

A fronte di impostazioni di tale tipo, l'opzione di una riorganizzazione interna al campo della (sola) rappresentanza "politica" emergeva nell'ambito di approcci diversi alla questione del funzionamento dei sistemi democratici posti di fronte alle sfide della società di massa, approcci che puntavano, senza remore, sul protagonismo dei partiti politici in vista di un superamento di quello iato tra società e istituzioni rappresentative che appariva ormai insostenibile. Ci si riferisce ad approcci quale quello che contraddistingueva, per esempio, la riflessione di Gaspare Ambrosini. Rilevata l'inadeguatezza del connubio tra sistema maggioritario e collegio uninominale a rispondere alle esigenze rappresentative di un corpo sociale profondamente mutato e portatore di istanze variamente articolate e organizzate²⁴, il costituzionalista siciliano, che, come è noto, avrebbe svolto, nel secondo dopo-guerra, un ruolo rilevante nell'ambito dei lavori dell'Assemblea Costituente, individuava proprio nei partiti politici, riguardati da molti come fattore disgregativo, i cardini intorno a cui, per il tramite del ricorso alla proporzionale, riconformare il sistema politico-parlamentare sul fondamento

²³ Secondo S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit., p. 31: «maggiori saranno i contrasti che dalla specificazione delle forze sociali e dalla loro cresciuta e organizzata potenza deriveranno, più indispensabile apparirà l'affermazione del principio, che il potere pubblico non potrà considerarsi che come indivisibile nella sua spettanza, per quanto più larga e più confacente possa rendersi la partecipazione delle varie classi sociali al suo esercizio. E non soltanto il simbolo, ma l'ente reale, in cui tale principio si affermerà sempre maggiormente, non può essere che lo Stato, reso ancora più saldo nella sua potenza e più attivo, vera personificazione di quella collettività ampia e integrale, che una crisi momentanea può mostrare in eclissi, ma che è destinata ad acquistare coerenza e consistenza sempre maggiore».

²⁴ G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, La Voce, Firenze, 1921, p. 15, rileva che «il principio individualistico atomistico, che a malgrado delle mutate condizioni storiche continuava attraverso al sistema maggioritario e al Collegio uninominale, a presiedere alla costituzione e al funzionamento del parlamento, era divenuto anacronistico e portava al dissolvimento della vita politica e alla degenerazione del regime parlamentare», derivando da ciò «l'assenza di veri programmi nelle lotte politiche ridotte spesso a pure competizioni personali o di campanile, la mancanza di ordine e di senso di responsabilità nel funzionamento della Camera, l'abbassamento della sincerità e del carattere degli elettori e degli eletti, ed il trionfo dell'incompetenza, del personalismo e dell'affarismo nel regime parlamentare in genere».

del «principio associazionistico»²⁵. Un principio, quest'ultimo, che veniva tenuto ben distinto da quello fondativo della c.d. "rappresentanza degli interessi", ritenuto inadatto, in ragione della natura particolaristica degli stessi interessi, a consentire di affrontare e risolvere problemi generali e tale da snaturare il ruolo dei parlamentari quali rappresentanti di interessi generali²⁶.

Nell'Italia appena uscita dal primo conflitto mondiale, mentre tali dibattiti si svolgevano nel pieno di vicende contraddistinte da tensioni sociali e politiche elevatissime, a prevalere fu, come è noto, l'opzione favorevole ad una revisione, preceduta dall'introduzione del suffragio universale maschile (mediante la legge 16 dicembre 1918, n. 1985), del sistema elettorale della Camera dei deputati (mediante la legge 15 agosto 1919, n. 1401), restando invece priva di seguito concreto la discussione sulla possibile riforma del Senato.

4. Rappresentanza politica, partiti di massa e forma di governo nell'Italia del primo dopo-guerra: la questione della proporzionale dalla teoria alla storia

Per circa un quindicennio, bruscamente interrotto dagli eventi bellici, il metodo e le politiche giolittiani, caratterizzati da aperture anche a istanze e forze politiche estranee all'area governativa (che si tentava di integrare all'interno delle dinamiche del parlamentarismo liberale), avevano contribuito ad assicurare, pur non senza limiti e contraddizioni, la tenuta degli equilibri politico-istituzionali, ancora incardinati sulla centralità della frastagliata maggioranza liberale²⁷. Si era riusciti in

²⁵ Come notato da N. ANTONETTI, *Gaspare Ambrosini e le riforme elettorali dopo la Grande guerra*, cit., p. 123, si tratta di «quel principio che prevedeva il superamento della distanza tra gli individui e lo Stato attraverso la mediazione politico-istituzionale dei nuovi partiti "nazionali" e "programmatici" sorti con la proporzionale».

²⁶ G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., pp. 54-55, il quale più avanti aggiunge che «per altro, il sistema della rappresentanza proporzionale, in virtù del suo meccanismo basato sull'organizzazione, non preclude affatto, anzi rende più agevole ai grappi di persone legate da uguali interessi la conquista di una propria rappresentanza politica», precisando che, però, «questa rappresentanza deve essere conquistata nella lotta politica e in concorrenza con le altre forze politiche; il che obbligherà i gruppi di interessi e professionali che vogliono vincere nella lotta politica ad adottare dei metodi politici, a fare quelle transazioni che non sarebbero consentite dai puri criteri degli interessi di categoria o di classe, ad allargare i propri orizzonti e a smorzare così il proprio particolarismo ed esclusivismo originario» (55-56).

²⁷ Così S. MONTALDO, *Il Parlamento e la società di massa (1900-19)*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 204, nota che una risposta agli emergenti problemi di tenuta di tali equilibri, fu fornita, nel corso dell'età giolittiana, «attraverso una modernizzazione del sistema politico che, pur non fuoriuscendo dai limiti della formula ottocentesca, determinò uno spostamento a favore del *continuum* governo-maggioranza parlamentare dell'equilibrio tra Corona e Parlamento su cui si basava

questo modo a tenere in piedi, tra scricchiolii che a cavallo della Grande guerra erano divenuti sempre più rumorosi, un sistema di relazioni politico-istituzionali basato sul patto dualista tra la Corona ed una Camera dei deputati, in cui continuavano a svolgere un ruolo centrale gli esponenti ed i leader della galassia liberale, i quali avevano sino ad allora perseguito con discreto successo l'obiettivo di tenere sotto controllo il livello dello scontro politico-ideologico²⁸.

In verità, già la riforma elettorale del 1912, promossa da Giolitti al culmine della età che prende il suo nome e introduttiva di una forma di suffragio (quasi) universale maschile, aveva rappresentato un passaggio molto importante nella trasformazione del modello di relazioni politiche sul quale si era basata la vita parlamentare nel corso dei decenni post-unitari. Come è stato infatti notato, «poiché la ristretta classe liberale aveva tenuto fuori dall'area del potere i “neri” e i “rossi”, il suffragio universale postulava la necessità di stabilire con essi nuovi rapporti»²⁹. Inoltre, per quel che concerne gli equilibri della forma di governo, l'innovazione rafforzava indubbiamente la posizione della Camera elettiva, in primo luogo, rispetto alla Corona, ponendosi, secondo una lettura che valorizza il ricorso alla nozione di “costituzione materiale” per interpretare le trasformazioni prodottesi entro la cornice “flessibile” dello Statuto Albertino, alla base del passaggio da una prima ad una «seconda costituzione rappresentativa»³⁰.

il governo di gabinetto», modernizzazione che passò, tra l'altro, per il tramite di importanti innovazioni sul piano delle convenzioni costituzionali (si pensi all'instaurarsi della convenzione della fiducia preventiva da conferirsi al Governo dopo il suo insediamento e, successivamente, anche di quella della fiducia concessa al Governo dalla Camera neo-eletta, convenzioni che – è facile capirlo – rafforzavano il ruolo politico-istituzionale della Camera bassa).

²⁸ G. ORSINA, *Il “luogo” storico della riforma regolamentare del 1920*, cit., p. 57, nota in proposito che «la stabilità del sistema giolittiano esige che la temperatura complessiva dello scontro politico-ideologico rimanesse la più bassa possibile, in una sorta di “utopia tecnocratica” che non per caso alcuni liberali avevano esplicitamente teorizzato, nella speranza di sterilizzare così l'opposizione di sistema alle istituzioni risorgimentali» e che, però, «verso la fine dell'età giolittiana quella temperatura schizzò tuttavia verso l'alto, in parte per ragioni politiche e culturali complessive, in parte proprio in conseguenza delle scelte di Giovanni Giolitti: la guerra di Libia, l'allargamento del suffragio», allargamento deciso da Giolitti «proprio perché riteneva che lo spirito pubblico fosse sufficientemente tranquillo da permettere di compiere un coraggioso passo in avanti».

²⁹ C. PAVONE, *L'avvento del suffragio universale in Italia*, in G. SABBATUCCI, *Le riforme elettorali in Italia (1848-1994)*, Edizioni Unicopli, Milano, 1995, p. 73.

³⁰ Ci si riferisce a S. LABRIOLA, *Storia della costituzione italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1995, p. 190, il quale rileva che «la camera elettiva non può, nel quadro che si delinea in conseguenza delle riforme elettorali, non accentrare su di sé la compiuta assunzione della funzione di indirizzo, limitando fino a ridurne pressoché totalmente la consistenza la formula della doppia fiducia, sulla quale si sono retti i governi nella prima

L'articolata classe dirigente liberale, abituata a percepirsi politicamente come il tutto (o quasi), era ormai chiamata così a confrontarsi con la realtà della propria parzialità e con l'esigenza, non più procrastinabile, di (ulteriori) cambiamenti rilevanti nell'assetto normativo della rappresentanza politica e, dunque, *in primis*, nella legislazione relativa alla composizione del corpo elettorale e in quella concernente il sistema e le modalità di voto. Il mantenimento del collegio uninominale, visto da Giolitti e dai liberali come un contrappeso rispetto ad un'evoluzione in direzione di nuovi assetti politico-istituzionali verso cui l'attenuarsi delle barriere di separazione nei confronti dei socialisti (avvicinamento ai socialisti riformisti) e dei cattolici (il c.d. "patto Gentiloni" stipulato in vista delle elezioni del 1913) contribuiva ad accelerare il cammino³¹, non avrebbe retto l'urto della pressione degli eventi post-bellici.

Come è stato rilevato da Serge Noiret, ai fini di un'adeguata comprensione degli sviluppi che si determinarono, dopo le "riforme elettorali" del 1918-1919 (la riforma Orlando sul suffragio universale maschile, con cui si superavano i residui limiti posti dalla legge elettorale del 1912, e la riforma Nitti sulla proporzionale)³², in ordine all'andamento delle vicende politico-istituzionali del primo dopo-guerra non può trascurarsi un dato. Il dato cioè, emergente rispetto alle succitate innovazioni, come già in fasi precedenti della storia dell'Italia unita, della «scarsa sensibilità dell'opinione pubblica nei confronti della questione elettorale nel suo complesso, e ciò al di là dell'attività di alcuni circoli progressisti o, al contrario, conservatori che spingevano entrambi (con motivazioni diverse) per ottenere il suffragio universale»³³. Si tratta di un aspetto che, insieme alla tendenza,

costituzione rappresentativa del Regno», mentre «eclissato ulteriormente il senato, la camera elettiva detiene la sola potestà fiduciaria che legittimi il governo».

³¹ Così C. PAVONE, *L'avvento del suffragio universale in Italia*, cit., p. 74, il quale infatti rileva che «proprio questa crescente accettazione, di fatto, delle istituzioni dello Stato liberale da parte dei clericali e dei socialisti, lasciava prevedere che il sistema politico culminato con l'età giolittiana non avrebbe potuto, contrariamente alle speranze di Giolitti, assorbire facilmente la massiccia entrata in campo di tante nuove forze, per di più tra loro concorrenziali».

³² Sulle innovazioni introdotte alla legislazione elettorale nel 1919, si vedano, in generale, tra gli altri, M.S. PIRETTI, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, il Mulino, Bologna, 1990; S. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia liberale. La proporzionale del 1919*, Lacaita, Manduria, 1994, e S. NERI SERNERI, *Classe, partito, nazione. Alle origini della democrazia italiana, 1919-1948*, Lacaita, Manduria, 1995.

³³ S. NOIRET, *La riforma elettorale del 1918-19*, in *Meridiana*, n. 29/1990, p. 74. Cfr., in proposito, anche M.S. PIRETTI, *Sistemi elettorali e struttura del Parlamento*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., p. 549, la quale, a proposito degli interventi normativi in materia di composizione del corpo elettorale e di

consolidata nella lunga durata della storia italiana, a procedere a frequenti mutamenti della legislazione elettorale³⁴, non può essere sottovalutato. Risulta infatti indicativo di una significativa difficoltà ad articolare la vita politica, in quella fase cruciale della nostra storia (come anche in altre fasi della stessa), attivando forme di partecipazione popolare imperniate su un'armonica convivenza tra identificazione nei singoli partiti e adesione piena all'idea del pluralismo politico come bene "costituzionale" (e non, semplicemente, funzionale al perseguimento di altre finalità), nel quadro di un processo di identificazione – potremmo dire – tra società politicamente organizzata e Parlamento complessivamente considerato.

A proposito dell'introduzione del sistema proporzionale, è stato, in particolare, notato che «la mancanza di una mobilitazione popolare in favore della legge, che avrebbe permesso di consolidare un regime democratico dei partiti, ebbe come risultato lo scollamento tra la partecipazione politica e l'identificazione con un sistema politico pluralista»³⁵. D'altronde, mentre «la classe dirigente liberale italiana, che usciva traballante dal conflitto mondiale, non aveva in genere le idee chiare sulle leggi e sui sistemi elettorali»³⁶ e, a parte la sua componente nittiana³⁷, tendeva a non confrontarsi di buonissimo grado con la possibilità del passaggio alla proporzionale³⁸, i nuovi partiti "di massa", forze politiche precedentemente

legislazione elettorale lungo la storia dell'Italia liberale, notato come siano «compositi gli scenari all'interno dei quali le trasformazioni prendono corpo», rileva altresì «un filo conduttore [...] che le unifica», costituito dal fatto che «gli interventi in materia elettorale sono tutti frutto di un dibattito interno alla classe dirigente, quasi a ribadire come il *nation building* sia un'operazione il cui stato di avanzamento mantiene costante quella distanza tra lo Stato e la società che caratterizzerà nel lungo periodo il modello politico italiano», costituendo tale aspetto «un elemento distintivo che trova scarsi riscontri nel panorama europeo [...], ma che è destinato a permanere in ultima analisi anche nell'Italia repubblicana».

³⁴ Una tendenza, questa, segnalata da S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 80, il quale individua nella stessa un sintomo della «instabilità del rapporto classi dirigenti-società».

³⁵ S. NOIRET, *La riforma elettorale del 1918-19*, cit., p. 75.

³⁶ *Ivi*, p. 76.

³⁷ Nitti sperava che, dopo le elezioni svoltesi con il metodo proporzionale, potessero esservi margini per alleanze da stringere con l'ala riformista del Partito socialista e con i popolari, come rilevato da S. NOIRET, *La riforma elettorale del 1918-19*, cit., p. 80.

³⁸ P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, cit., p. 99, ricorda che «nell'aprile 1918 [...] 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», aggiungendo che «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».

percepite come anti-sistema (o, comunque, come non pienamente integrabili nel sistema), a cominciare dal Partito socialista, erano, sotto la spinta dei sommovimenti socio-economici e culturali dell'immediato primo dopo-guerra, impegnate primariamente su altri fronti, rispetto ai quali la riforma elettorale finiva per giocare un ruolo di secondo piano all'interno della loro concreta piattaforma politico-programmatica.

All'interno di un contesto in cui il malcontento, che agitava le piazze e alimentava una conflittualità diffusa in diversi settori della vita economica e sociale (siamo nel pieno del c.d. "biennio rosso"), era generato soprattutto da questioni economiche (il tema del prezzo dei generi alimentari, la questione del reinserimento sociale e lavorativo dei reduci ecc.), i sopra richiamati partiti, per ragioni ideologiche e/o per esigenze politiche più contingenti, tendevano a mettersi in sintonia con una piazza che «diventa in questo momento il luogo privilegiato dello scontro, il cui primo imputato è quello Stato che ha chiamato a raccolta le masse nel momento del pericolo, ma che ora appare latitante di fronte alle richieste di terra, lavoro e pane»³⁹. In una fase in cui la stessa legittimazione sostanziale dello Stato in quanto tale ad esigere obbedienza per i suoi comandi normativi tendeva ad essere ormai per molti in discussione, a risuonare, soprattutto a sinistra dello schieramento politico, era la l'invocazione della "Costituente", parola d'ordine la quale «assumeva vari e diversi significati, ma sempre e per tutti richiamava una riforma del sistema della rappresentanza»⁴⁰, riforma che poi risultò l'unico obiettivo conseguibile (ed effettivamente conseguito), quale parte rilevante di una trasformazione più ampia e profonda.

L'innovazione in materia di legislazione elettorale si caricò quindi di una pluralità di significati e conversero su di essa numerose aspettative. Si trattava di aspettative prevalentemente connesse con l'auspicio di un riassetto degli equilibri politico-istituzionali che risultasse utile ad un proficuo funzionamento della forma di governo nel nuovo contesto caratterizzato dalla presenza e dalla forza politica di stabili raggruppamenti politici radicati all'esterno, prima che all'interno, della Camera elettiva⁴¹. Per Nitti e per i liberali a lui più vicini la modifica della legge elettorale si configurava come strumentale ad un progetto, pur soltanto abbozzato, di allargamento della maggioranza di governo, attraverso l'ingresso di nuove forze

³⁹ M.S. PIRETTI, *Sistemi elettorali e struttura del Parlamento*, cit., pp. 552-553.

⁴⁰ P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, cit., p. 99.

⁴¹ M.S. PIRETTI, *Sistemi elettorali e struttura del Parlamento*, cit., p. 553, a proposito delle aspettative connesse alla revisione della legislazione elettorale, rileva che si andava «da una più equa giustizia distributiva nel rapporto voti/seggi a una legalizzazione di tutte le forze politiche frutto di quella progressiva politicizzazione della società di cui l'avvio del nuovo secolo è stato teatro».

politiche ed il rinnovamento del liberalismo italiano⁴². Si trattava di un progetto, di caratura concretamente politica, il quale conviveva, sempre nell'area dei liberali favorevoli alla riforma elettorale, con quello, connotato in senso più ampiamente culturale, ascrivibile agli ambienti gravitanti intorno al Corriere del Sera di Albertini⁴³ e, sul piano politico, al Fascio parlamentare di difesa nazionale. Quest'ultimo, sorto nel 1917 per promuovere un'unità di intenti finalizzata a risollevarlo il Paese dopo la sconfitta di Caporetto, aveva proseguito le proprie attività nell'immediato dopo-guerra a sostegno di un'articolata proposta politica, inclusiva di riforme, di carattere non solo istituzionale, tra cui la modifica in senso proporzionalistico della legislazione elettorale⁴⁴.

Tra gli aderenti al Fascio parlamentare, Francesco Ruffini, di cui si è già precedentemente richiamato l'impegno sul fronte della possibile riforma del Senato, riconosciuta l'estrema rilevanza dell'introduzione del suffragio universale (maschile), rilevava che, con essa, si era conseguito «un assoluto», il quale coincideva con «l'espressione perfetta della concezione puramente atomistica, numerica, quantitativa della sovranità popolare» e faceva avvertire «il bisogno di temperamenti e di complementi immediati»⁴⁵. Tra questi, la rappresentanza

⁴² Come ricordato da S. NOIRET, *La riforma elettorale del 1918-19*, cit., p. 83.

⁴³ Come notato da A. FRANGIONI, *Francesco Ruffini. Una biografia intellettuale*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 250, «se la guerra rendeva anche per il "Corriere" inevitabile il definitivo ingresso delle masse in politica, il sacrificio delle trincee avrebbe dovuto facilitare il *ralliement* delle masse alla "religione civile" risorgimentale», potendosi affermare che «la prospettiva coltivata per l'Italia era insomma di riprodurre la schiacciante vittoria dell'autunno del 1918 in Inghilterra dei liberali sostenitori del conflitto di Lloyd George in quelle che furono definite le "Kaki-Elections"», una «vittoria delle forse sostenitrici della guerra» ricorda l'Autore – «poi replicata dai radicali di Clemenceau in Francia nel novembre 1919, con l'elezione della *Blue Chiambre*, proprio negli stessi giorni in cui ben diverso esito ebbero le elezioni italiane» (nota 8). In questo volume, si vedano, sulle elezioni britanniche e su quelle francesi appena richiamate, rispettivamente, i contributi di Alessandro Torre e di Michele Marchi. Sulla Francia, si vedano ampiamente, per le parti rilevanti, i riferimenti contenuti in R. BRIZZI, M. MARCHI, *Storia politica della Francia repubblicana (1871-2011)*, Mondadori Education, Milano, 2011.

⁴⁴ A. FRANGIONI, *Francesco Ruffini. Una biografia intellettuale*, cit., pp. 250-251, ricorda che «conclusa la guerra, il Fascio aveva [...] elaborato un ambizioso progetto di riforme politiche, sociali ed economiche», invocandosi, in particolare, «la piena attuazione del suffragio universale, il collegio plurinominale con rappresentanza delle minoranze, l'introduzione di elementi elettivi al Senato, una riforma del governo che rafforzasse il governo di gabinetto, l'istituzione di un'imposta progressiva sul reddito, di un sistema di monopoli sulle materie di largo consumo e di vasto sistema di assicurazioni sociali, il sostegno alla Società delle Nazioni», mentre si era altresì «iniziato a ragionare della costituzione di un moderno partito liberale».

⁴⁵ F. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali*, cit., p. 17.

proporzionale, il cui utilizzo, come sappiamo, Ruffini avrebbe voluto fosse integrato dal funzionamento di un'assemblea composta in coerenza con il principio della rappresentanza organica, era ritenuto temperamento indispensabile. E indispensabile, in particolare, per limitare il rischio di tirannia della maggioranza e di conseguente compressione dei diritti di minoranze sostanzialmente inalterabili, come quelle religiose o nazionali⁴⁶, ma anche di malfunzionamento del sistema democratico, connesso alla presenza sulla scena di partiti di nuovo tipo, definiti «partiti sociali» e caratterizzati da «una loro saldezza e rigidità e irriducibilità di costituzione, di programma e di azione, da avvicinarli appunto a quelle partizioni confessionali o nazionali, non diciamo addirittura etniche [...] che vedemmo refrattarie a qualsiasi adattamento al potere della maggioranza»⁴⁷. Come è stato

⁴⁶ Come notato da F. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali*, cit., p. 28, «dire a tutte coteste minoranze che il loro solo diritto era quello di diventare alla lor volta maggioranze, valeva quanto dire all'evangelico di diventare cattolico, al tedesco di diventare slavo e al bianco di diventare nero... e viceversa!» (corsivo dell'autore). Si tratta, in sostanza, di quelle che A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993, pp. 45 ss., definisce «minoranze tendenzialmente permanenti» (per differenza rispetto a quelle «occasional»), «in quanto contrapposte alle corrispondenti maggioranze sulla base di fattori sociali dotati di una certa stabilità, come quello etnico, quello linguistico o quello religioso (eventualmente combinati tra loro o con altri fattori meno definiti, come quello che potrebbe qualificarsi genericamente come “culturale”» (50).

⁴⁷ F. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali*, cit., pp. 28-29, il quale aggiunge in proposito che «si tratta di partiti, il cui elemento di coesione e di differenziazione consiste in interessi di carattere economico o anche di carattere spirituale, a cui essi annettono un pregio infinitamente superiore che non agli interessi generali dello Stato, e in finalità che trascendono i confini dello Stato e hanno uno spiccato carattere supernazionale e cioè internazionale». Cfr., nuovamente, A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., pp. 69-70, il quale rileva la tendenza, che talvolta di manifesta, delle minoranze occasionali a trasformarsi in minoranze tendenzialmente permanenti, notando che «un'evoluzione di questo genere si ha, ad esempio, quando un movimento di opinione privo di specifici collegamenti con un preesistente gruppo sociale, finisce per coagulare intorno a sé un complesso di interessi economici, politici e culturali in modo da determinare la formazione di un gruppo avente caratteristiche del tipo di quelle che caratterizzano i gruppi etnici, linguistici e religiosi (anche se in questi casi la contrapposizione che ne deriva risulta di solito meno profonda e meno duratura» (69) e specificando che «questo fenomeno si è manifestato con particolare evidenza nel caso dei partiti politici che hanno assunto come propria finalità la tutela degli interessi di una determinata classe sociale, soprattutto a seguito dei contrasti che, specialmente nel periodo storico seguito alla “rivoluzione industriale”, si erano venuti determinando fra la classe lavoratrice e quella degli imprenditori, ma si è verificato talora – in modo più o meno accentuato – anche nel caso di partiti privi di caratteristiche così nette, ma intorno ai quali si sono egualmente venuti coagulando gli interessi economici di talune categorie (pensionati, commercianti, ecc.), di

evidenziato, il giurista piemontese era fiducioso che «l'introduzione della proporzionale e dello scrutinio di lista avrebbe definitivamente guadagnati al sistema politico democratico e liberale i partiti estremi, erigendo un vero baluardo con "poteri di prevenzione politica e di preservazione sociale" in difesa dello stato liberale»⁴⁸.

Se dunque l'introduzione della proporzionale costituiva per una parte dei liberali (anche) uno strumento "preventivo" dei rischi, al limite, di sovversione dell'ordine costituito, in ragione delle tendenze rivoluzionarie riscontrabili soprattutto negli orientamenti delle forze della sinistra socialista, era, d'altronde, tra gli stessi socialisti riformisti a non mancare la speranza che la democratizzazione della rappresentanza politica veicolata dalla proporzionale potesse contribuire, tra l'altro, a contenere spinte nel senso di un cambiamento rivoluzionario dell'ordine costituito⁴⁹.

Come già in precedenza accennato, non mancavano poi le difficoltà, nel campo liberale, ad accettare pienamente le implicazioni del cambiamento del sistema elettorale⁵⁰, il quale «non rappresentò soltanto un cambiamento della procedura elettorale, ma importò inoltre una innovazione profonda nella concezione della rappresentanza politica e nel funzionamento del regime parlamentare»⁵¹, la quale

per sé prive di qualificazioni tali da giustificare contrapposizioni simili a quelle derivanti dai fattori sociologici sopra ricordati».

⁴⁸ S. NOIRET, *Riforme elettorali e crisi dello stato liberale. La "proporzionale" 1918-1919*, in *Italia contemporanea*, n. 174/1989, p. 37.

⁴⁹ S. NOIRET, *La proporzionale e le elezioni del 1919*, in G. SABBATUCCI, *Le riforme elettorali in Italia (1848-1994)*, cit., p. 85, rileva infatti che il passaggio alla proporzionale assumeva, dal punto di vista dei socialisti, un significato specifico, connesso all'articolazione degli equilibri politici interni appunto al Partito socialista, considerato che Turati, intervenendo alla Camera, nel marzo del 1919, a nome di tutti i deputati sottoscrittori di una mozione a favore della proporzionale (il leader socialista era stato del resto anche uno dei fondatori, nel 1911, di un gruppo politicamente trasversale quale l'Associazione proporzionalista milanese) «ammetteva però di proporre tale riforma per canalizzare i sentimenti rivoluzionari diffusi nel paese e dimostrava di non parlare assolutamente a nome del suo partito nel quale, secondo lui, si andava verso una scissione tra i "parlamentaristi" e i sostenitori dei "soviet" e della dittatura del proletariato».

⁵⁰ A guardare con diffidenza, quando non con vera e propria ostilità, all'introduzione della proporzionale erano soprattutto molti dei giolittiani, i quali tendevano a restare fermi nella loro preferenza per il vecchio sistema elettorale (e per una rappresentanza politica declinata in senso individualistico).

⁵¹ G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, n. 14/1922, p. 189, dal momento che «secondo il vecchio sistema, a base della vita politica stavano gli elettori isolatamente considerati», mentre «secondo il nuovo sistema, a base dell'ordinamento politico stanno non gli elettori isolati, ma gruppi di elettori organizzati in partiti».

andava ad incardinarsi (e con essa il funzionamento della forma di governo) sul ruolo centrale dei partiti politici⁵². Ma i liberali un vero partito organizzato non lo erano mai stati (e non avevano mai in precedenza avuto bisogno di esserlo), come la logica della proporzionale esige⁵³. Ecco che dunque molti di essi si adoperarono, con successo, per far inserire nel nuovo sistema elettorale previsioni, come quella del “voto aggiunto” (il c.d. *panachage*), finalizzata ad attenuare la rigidità delle liste presentate dai partiti e a lasciare più spazio a logiche personalistiche, e quella, con finalità non molto differenti, relativa alla definizione di circoscrizioni territorialmente molto circoscritte⁵⁴.

È in questo contesto, articolato e complesso, che si svolsero, il 16 novembre 1919, le elezioni per la Camera dei deputati, che produssero, come è noto, l'esito di un radicale rinnovamento della composizione della Camera bassa. La somma dei deputati socialisti (156) e popolari (100) rappresentava la maggioranza assoluta dell'assemblea (costituita da 508 membri), mentre la frammentata galassia liberale, articolata in una pluralità di raggruppamenti che avevano presentato liste separate alle elezioni, restava numericamente maggioritaria. Il quadro dei rapporti di forza uscito dalla tornata elettorale del 1919 rispecchiava certamente molto meglio di quanto avrebbe potuto consentire il ricorso al precedente sistema elettorale l'articolazione politica della società italiana del tempo.

A fronte di ciò, per quanto sul piano puramente quantitativo non parevano mancare, in teoria, i presupposti per il determinarsi di equilibri politico-parlamentari in grado di produrre maggioranze di governo, considerata anche, come già detto, la posizione numericamente preminente conservata dai liberali,

⁵² Sul rapporto tra legge elettorale, forma di governo e ruolo dei partiti politici, si veda, in questo volume, il contributo di Massimiliano Gregorio, di cui cfr. anche, ampiamente, M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali sul partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2013.

⁵³ G. ORSINA, *Il “luogo” storico della riforma regolamentare del 1920*, cit., p. 60, a proposito dei liberali, nella loro articolazione riscontrabile ancora nel primo dopo-guerra, parla di «un “partito” adatto a un parlamento oligarchico governato da un “dittatore”, al quale era richiesto di sostenere ex post un esecutivo saldamente appoggiato al monarca. Ma del tutto inadatto a un parlamento democratico al quale era richiesto di organizzarsi politicamente tanto per il lavoro legislativo, quanto – e soprattutto – al fine di esprimere un governo stabile».

⁵⁴ A quest'ultimo proposito S. NOIRET, *La proporzionale e le elezioni del 1919*, cit., p. 89, afferma che «quello che colpisce è la quasi perfetta aderenza delle circoscrizioni alle province del Regno, con poche eccezioni», pensandosi così di «favorire le campagne personalistiche dei maggiori candidati del collegio su un territorio che, per la sua ristrettezza, poteva essere ancora preda di alleanze tra cosche e “grandi elettori”, contrastando la volontà, manifestata numerose volte prima della votazione finale, di introdurre le circoscrizioni regionali».

non si può non concordare con chi, a proposito della fase qui in esame della nostra storia, rileva il palesarsi di una «difficoltà dell'assetto politico-istituzionale dell'Italia monarchica di assorbire fisiologicamente e non in via di momentaneo espediente il sopravvenire della democrazia politica con le sue ricadute (fra cui, emblematicamente, l'irrompere sulla scena dei partiti)⁵⁵. Sebbene nella forma molto sintetica consentita in questa sede, è dunque opportuno provare a dire, conclusivamente, qualcosa, senza naturalmente alcuna pretesa di arricchire i risultati di una riflessione sul punto amplissima, in merito al significato del passaggio elettorale del 1919 e degli sviluppi immediatamente successivi per la storia politica e costituzionale italiana. Provare a dire qualcosa su come, in ultima analisi, la nascente democrazia italiana (non) superò la prova del primo dopoguerra.

5. La forma di governo alla prova delle elezioni del 1919: la difficile transizione verso la “democrazia di massa”, tra dimensione istituzionale e fattori politici

All'esito delle elezioni del 1919 si venne a determinare una situazione parlamentare in cui, considerata la natura dei nuovi partiti (PSI e PPI), dal profilo politico-programmatico marcatamente definito e operanti come soggetti unitariamente organizzati, risultava indispensabile un mutamento nell'atteggiarsi delle relazioni politico-istituzionali di cui si sostanzia il concreto funzionamento della forma di governo. Se, come notato in dottrina, «la proporzionale rappresentò [...] una rivoluzione democratica e nel contesto pluralista diciannovista rimase una riforma necessaria (e forse l'unica possibile) dello Stato italiano»⁵⁶, risultava, a fronte di ciò, indispensabile che gli attori politici modellassero le proprie condotte in maniera coerente con le caratteristiche del nuovo assetto del sistema politico-parlamentare di fatto ridisegnato dalla proporzionale. Le maggioranze di governo non avrebbero potuto più essere il frutto di composizioni (e ricomposizioni) politiche promosse da primi ministri abili nel “navigare” in una Camera dominata da logiche spesso

⁵⁵ S. SICARDI, *Il fascismo in Parlamento: lo svuotamento della rappresentanza generale*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., p. 268, il quale aggiunge che, conseguentemente, «il sistema italiano non riesce a scivolare *gradatim* dal liberalismo alla democrazia, come invece accadde, ad esempio, in Inghilterra, ove l'affermarsi dei partiti di massa non travolge lo scenario consolidato dei partiti parlamentari e il polo moderato-conservatore riesce a tenere il passo delle trasformazioni organizzative imposte dai tempi nuovi».

⁵⁶ S. NOIRET, *La proporzionale e le elezioni del 1919*, cit., p. 83, il quale aggiungeva, sempre a proposito della proporzionale, che «essa costituì un minimo comune denominatore di forze politiche molto lontane le une dalle altre e rappresentò in pratica l'unico tentativo democratico di rinnovare le vecchie maggioranze politiche costituzionali» (84).

personalistiche e particolaristiche, bensì di strategie convergenti verso gli accordi politico-programmatici, frutto di mediazioni di tipo tendenzialmente differente da quelle consuete sino all'età giolittiana, necessari al fine di dare vita a (e sostenere) un Governo che sarebbe dovuto definitivamente uscire dalla sfera di possibile incidenza sostanziale del potere di condizionamento della Corona.

Non sono mancate, come è noto, posizioni che hanno assegnato un ruolo decisivo in vista dell'aggravamento della crisi (e del conseguente crollo) del regime liberale all'adozione, dopo il già penalizzante (per i liberali) ampliamento del suffragio, della proporzionale, definita «suicida riforma elettorale», accompagnata dall'«improvviso ripudio della manipolazione elettorale, e cioè dello strumento fondamentale, moralmente riprovevole, ma per tanto tempo efficace, con cui da Cavour a Giolitti era stata creata la maggioranza del primo ministro»⁵⁷. Se gli stessi studiosi più fortemente critici della decisione nittiana in materia di legislazione elettorale non possono non ammettere il ruolo molto rilevante svolto in quella fase da fattori eminentemente politici⁵⁸, questi ultimi sono apparsi senz'altro i più rilevanti a coloro che, rilevato che peraltro con il vecchio sistema maggioritario la

⁵⁷ G. MARANINI, *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, cit., p. 283, il quale, a proposito di quest'ultimo aspetto, dopo aver rilevato che «certo, il ripudio delle manipolazioni elettorali era la prima esigenza e condizione di un risanamento del sistema politico», notava che esso «presupponeva la soluzione, ottenuta con altri e più onorevoli mezzi, del problema della maggioranza parlamentare, e comunque del problema della stabilità governativa» (283-284). Cfr., analogamente, C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 331, secondo cui «nella situazione di allora [...] la decisione di Nitti di concedere a un corpo elettorale ancora impreparato e non sicuro nei suoi convincimenti democratici la proporzionale e lo scrutinio di lista, distruggendo con questo le basi stesse, peraltro già largamente minate dalle lacerazioni provocate dal conflitto, del potere liberale in Italia, fu un errore fatale», da momento che – afferma l'autore a pagina 332, «né il prestigio personale di Giolitti né l'intervento governativo sull'andamento delle votazioni apparivano elementi sufficienti a giustificare quella prevalenza ministeriale nelle elezioni che, invece, aveva la sua radice prima proprio nel sistema elettorale, fondato su quel collegio elettorale uninominale che garantiva il primato dei notabili espressi dalla borghesia liberale».

⁵⁸ Così G. MARANINI, *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, cit., p. 284, laddove evidenziava che ad una «conformazione definitivamente ingovernabile della camera italiana, dove nessun partito deteneva la maggioranza, e neppure poteva sperare di raggiungerla» concorreva significativamente «la presenza di almeno due grandi partiti a struttura rigida, e in qualche misura gerarchizzata» e C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., p. 335, ove, a proposito dei liberali, si afferma che «tra questi, peraltro, mancava quell'accordo per l'espressione di una linea di condotta unitaria che avrebbe potuto favorire il dialogo e l'intesa con i due partiti di massa».

sconfitta liberale sarebbe stata numericamente ancora più accentuata⁵⁹, evidenziano il carattere decisivo, ai fini degli sviluppi politico-istituzionali del primo dopo-guerra, della congiuntura politica che allora si venne a determinare: liberali divisi al loro interno e privi di una definita strategia coalizionale; socialisti anch'essi divisi (tra massimalisti, che risultavano politicamente preminenti, e riformisti) e incapaci di modificare il proprio atteggiamento nei confronti degli altri attori politici, in vista della formazione di possibili esecutivi di coalizione; popolari destinatari, alla loro prima prova elettorale, di un consenso molto ampio, ma «non [...] in grado né di condizionare i liberali in direzione di una politica di audace cambiamento e di riforme moderate, né di volgersi ad un'alleanza con i socialisti, che risultava impossibile non solo per le ovvie questioni "religiose" che separavano le due "fedi", ma anche per il profondo e diffuso anticlericalismo e per l'estremismo che caratterizzavano il Psi»⁶⁰.

In un contesto parlamentare così complesso (e sotto la pressione di una conflittualità dilagante in vari campi della vita sociale), fu comunque intrapresa la strada di un adeguamento dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni rappresentative alla logica della proporzionale, obiettivo perseguito attraverso la riforma del Regolamento della Camera dei deputati, approvata nell'estate del 1920⁶¹. Si tratta di una riforma che poneva al centro della vita parlamentare, innovativamente, i gruppi politici (proiezione dei partiti nella Camera elettiva), i rapporti di forza tra i quali si riproducevano nelle (anch'esse nuove) commissioni permanenti (che, nell'ambito del procedimento legislativo prendevano il posto dei vecchi "uffici")⁶². Tali rapporti di forza divenivano inoltre decisivi, conformando le relazioni interne ad una Camera elettiva rafforzata nel suo "spessore democratico", anche ai fini della formazione delle maggioranze di governo.

A quest'ultimo proposito, si poteva, in altri termini, affermare che «in seguito all'adozione del nuovo sistema non si può parlare più di *governo di gabinetto*, il cui

⁵⁹ Si veda in questo senso, tra gli altri, S. NOIRET, *Riforme elettorali e crisi dello stato liberale*, cit., pp. 39 ss., il quale giunge a queste conclusioni, sulla scia di studi condotti da Ugo Giusti negli anni immediatamente successivi alle elezioni del 1919, attraverso la realizzazione di simulazioni che, prospettando anche scenari diversi, giungono in ogni caso alla conclusione che i liberali sarebbero stati penalizzati da un utilizzo, nel 1919, del sistema elettorale usato nel 1913.

⁶⁰ P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, cit., pp. 102-103.

⁶¹ Si veda, in questo volume, sul significato della riforma regolamentare del 1920 e sui dibattiti che l'accompagnarono, il contributo di Fabio Pacini.

⁶² Cfr., in merito al ruolo svolto, rispettivamente, da uffici e commissioni nel Parlamento dell'Italia liberale, E. GIANFRANCESCO, *Uffici e commissioni nel diritto parlamentare del diritto statutario*, e F. ROSSI, *Uffici e commissioni nel Parlamento dell'Italia liberale*, in V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, Edizioni della Normale, Pisa, 2016, rispettivamente, pp. 101 ss. e 115 ss.

organismo era legato al regime parlamentare classico, ma si deve invece parlare di *governo dei gruppi parlamentari*» (corsivi dell'autore)⁶³. E ciò era vero dal momento che, «vigendo la proporzionale, il governo non può essere più la emanazione di un partito di maggioranza, né di una coalizione a base personalistica dovuta principalmente all'autorità e al prestigio del primo ministro, ma deve necessariamente essere la risultante della coalizione di vari gruppi parlamentari, ognuno dei quali deve per forza di cose rinunciare ad una parte del proprio programma ed accettare una parte del programma degli altri partiti con cui stringe la coalizione», risultando così il governo, in altri termini, «da una transazione, che deve essere conclusa tra i vari partiti sulla base dei programmi»⁶⁴. Non possiamo sapere se, come è stato prospettato, un'approvazione della riforma regolamentare che avesse preceduto la riforma elettorale avrebbe potuto alimentare un processo, per così dire, di apprendimento politico-istituzionale, tale da rendere le forze politiche più pronte a cogliere le novità sostanziali introdotte dall'avvento della proporzionale⁶⁵, anche se si può ragionevolmente presumere che un contributo in tal senso avrebbe potuto darlo. Sta di fatto che, insieme, senza dubbio, a ragioni che esorbitavano dall'area delle pure dinamiche politico-istituzionali, «il tentativo di importare le divisioni sociali, attraverso i partiti, nel *sancta sanctorum* della sovranità, ossia all'interno del potere esecutivo, condusse al naufragio definitivo della transizione istituzionale avviata nel primo dopoguerra»⁶⁶.

Molti liberali, per ragioni teoriche ma anche per la concreta labilità dei legami che univano le loro schiere parlamentari (articolate in una pluralità di gruppi e tutt'altro che corrispondenti ad un vero partito)⁶⁷ non riuscivano infatti ad

⁶³ G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, cit., p. 195.

⁶⁴ *Ivi*, p. 196.

⁶⁵ S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, cit., p. 35, sostiene che «in realtà, il difetto della riforma regolamentare del 1920 fu quella di essere giunta troppo tardi», potendosi «ritenere, infatti, che se la costituzione dei gruppi parlamentari avesse preceduto la riforma elettorale proporzionale, gli stessi partiti politici sarebbero stati spinti ad assumere, anche nei loro gruppi dirigenti, una natura più parlamentare».

⁶⁶ G. ORSINA, *Il "luogo" storico della riforma regolamentare del 1920*, cit., p. 59.

⁶⁷ Si trattava di una situazione della cui gravità e pericolosità erano consapevoli anche illustri e lungimiranti esponenti del liberalismo, come Francesco Ruffini, se è vero, per esempio, che, come rilevato da A. FRANGIONI, *Francesco Ruffini. Una biografia intellettuale*, cit., pp. 269-270, di fronte alla grave situazione politica e sociale riscontrabile nei mesi che seguirono le elezioni del 1919, «era urgente per Ruffini che il partito liberale si dotasse di un'organizzazione unitaria», considerato che «la sconfitta elettorale di novembre non doveva [...] essere attribuita al nuovo sistema elettorale [...], bensì alle deficienze interne del mondo liberale».

accettare che il ruolo del primo ministro venisse a configurarsi come quello di un *primus inter pares* il quale «più che imporre la sua volontà e le sue direttive a gruppi o a persone che lo seguono, [...] deve conciliare ed armonizzare le tendenze dei vari gruppi, arrivare al loro accordo, preparando i termini della transazione su cui si baserà la maggioranza di coalizione», ruolo diverso, questo, ma non meno importante, rispetto a quello spettante al primo ministro nel quadro del «sistema tradizionale del governo di gabinetto»⁶⁸. Le resistenze liberali ad accettare le conseguenze di un vero e proprio mutamento “tacito” dell’assetto politico-costituzionale, quale quello stimolato dalle riforme elettorali del 1918-1919, si sarebbero palesate molto chiaramente, oltre che nei travagliati mesi successivi alle elezioni del 1919, dopo le elezioni del 1921, volute, come è noto, da Giolitti, nella speranza di far uscire in questo modo i liberali dall’angolo politico in cui erano finiti (ma finendo, con la scelta dei “blocchi nazionali”, che coinvolgevano anche i fascisti, per accelerare probabilmente il noto epilogo politico di quella fase della nostra storia). Il riferimento è, in particolare, alle vicende della crisi di governo del febbraio del 1922, attraverso cui si giunse alla formazione del fragilissimo Governo Facta e nel corso della quale i liberali non avevano voluto accettare i vincoli programmatici e relativi alla composizione dell’Esecutivo di cui i popolari, coerentemente con l’approccio sotteso alla logica della proporzionale, richiedevano appunto l’accettazione in vista di un proprio sostegno pieno al succitato esecutivo.

Sappiamo quanto le incertezze e le esitazioni di molti esponenti delle forze politiche del tempo e, più in generale, i limiti intrinseci ad una non piena (e fattiva) maturazione, in una fase storica particolarmente complessa (per non dire convulsa) della storia italiana, della consapevolezza dei cambiamenti richiesti dai tempi abbiano concorso a determinare l’esito di una crisi politica che divenne crisi costituzionale, lasciando che cadesse nel nulla l’accorato appello ad un mutamento di «costume» con cui Gaspare Ambrosini concludeva il suo saggio del 1922 più volte citato in queste pagine⁶⁹. Proprio l’acclarata rilevanza estrema, e, anzi, la

⁶⁸ G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, cit., p. 198.

⁶⁹ *Ivi*, cit., p. 200, dopo essersi ampiamente soffermato sui profili di natura più prettamente politico-istituzionale della situazione del tempo, concludeva il suo scritto, con parole premonitrici, in questo modo: «Ma più che la legge bisogna modificare il costume. La mancanza di scrupoli, l’incompetentismo, l’arrivismo e l’affarismo hanno portato nel discredito l’istituto parlamentare. È urgente che elettori ed eletti cambiino mentalità e costume; altrimenti qualsiasi riforma di congegni elettorali resterà vana. Se la classe politica non si migliora, se non si ristabilisce il regno dell’onestà, del dovere, della competenza e della responsabilità, il regime parlamentare democratico, che attraversa oggi la crisi più profonda, rischia di scomparire e di essere sostituito da un regime di dittatura o di governo di sindacati».

decisività, dei fattori di carattere eminentemente politico in ordine agli sviluppi politico-istituzionali del primo dopo-guerra (di quella “prima prova fallita” – potremmo dire – della democrazia italiana⁷⁰) aprirebbe la via ad una riflessione più ampia sulle tematiche concernenti la collocazione della legge elettorale nell’ambito del sistema costituzionale, tematiche che, come è intuibile, sollevano questioni la cui rilevanza oltrepassa i confini dell’ordinamento italiano, come emerge bene, in questo stesso volume, tra l’altro, dal saggio di Giacomo Delledonne sulla formalizzazione del principio proporzionalistico nella Costituzione di Weimar⁷¹.

Gli sviluppi dell’esperienza weimariana, i cui esordi sono contemporanei alle vicende italiane su cui vertono le riflessioni racchiuse in questo scritto, hanno contribuito, oltre che a stimolare il dibattito (non solo tedesco) sul rapporto tra legislazione elettorale e rappresentanza politica, «a rafforzare un argomento ulteriore, quello del nesso fra rappresentanza proporzionale “pura” e instabilità governativa, con gravi rischi per la tenuta di un determinato assetto costituzionale»⁷². È evidente come simili argomentazioni, supportate naturalmente dal riferimento all’epilogo conosciuto, dopo poco più di un decennio, dalla succitata esperienza, richiamino alla mente alcuni dei percorsi argomentativi, accennati anche in questo saggio, seguiti in Italia con riguardo all’individuazione delle principali ragioni della crisi dello Stato liberale. Ma proprio, tra l’altro, l’approfondimento critico degli argomenti che, in riferimento alla Germania, avevano attribuito alla proporzionale responsabilità molto rilevanti, se non preminenti, in ordine alla crisi della Repubblica di Weimar ha condotto ad

⁷⁰ Si parla qui di prima prova della democrazia italiana, senza ignorare il dibattito, sviluppatosi in età repubblicana, in ordine al significato della fase costituente (e del testo costituzionale del 1948) come edificativo oppure ri-edificativo (dopo il ventennio fascista) della democrazia nel nostro Paese. Si veda in tema P. POMBENI, *Fondazione o rifondazione della democrazia?*, in C. FRANCESCHINI, S. GUERRIERI, G. MONINA (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per l’informazione e l’editoria, Roma, 1997, pp. 329 ss., il quale, a pagina 333, afferma che «esaminato sotto l’ottica della separazione dei poteri e del contenuto rappresentativo, il sistema politico dell’Italia prefascista avrebbe potuto con difficoltà essere giudicato non-democratico, rapportandolo agli standard della sua epoca», aggiungendo che «esaminato invece sotto l’ottica della sua capacità di produrre “consenso”, di integrare la società italiana nella comune, e soprattutto nella attiva, condivisione di valori politici diffusi, esso poteva invece apparire come assai deficitario».

⁷¹ Sul clima che culturalmente caratterizzava la Germania di Weimar, dal punto di vista della storia del pensiero filosofico, si veda, in questo volume, il contributo di Elena Alessiato e cfr. anche E. ALESSIATO, *Lo spirito e la maschera. La ricezione politica di Fichte in Germania nel tempo della Prima Guerra Mondiale*, il Mulino, Bologna, 2019.

⁷² G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 48.

avvalorare, in termini generali, la tesi della decisività, senza trascurare l'importanza di quelli normativi e istituzionali, dei fattori politici.

Per quanto concerne la Germania del primo dopo-guerra, è stato rilevato che «più dei meccanismi elettorali [...] avrebbe pesato la centralità – il sostantivo è volutamente usato in senso paradossale – delle forze estremiste e antisistema nel sistema politico della Repubblica di Weimar», mentre – si aggiunge – «sulla cronica instabilità delle coalizioni governative [...] avrebbe pesato la scarsa o nulla abitudine al compromesso e alla ricerca di accordi, tanto più necessaria in vigenza di una legge elettorale proporzionale»⁷³ e nell'ambito di una forma di governo parlamentare, in cui il Parlamento svolge(va) un ruolo molto diverso da quello svolto all'interno dell'ordinamento costituzionale del Secondo Reich. A ben vedere, tenuto conto naturalmente di tutte le significative differenze tra i due contesti, le considerazioni appena richiamate a proposito della Germania weimariana riportano a quelle più sopra operate in merito all'articolazione del sistema politico e al funzionamento della forma di governo italiana negli anni immediatamente successivi alle elezioni del 1919, allorquando una piena ed articolata “democrazia dei partiti” non riuscì a prendere il posto, in un quadro istituzionale e storico molto difficile, di un parlamentarismo liberale che si rivelava non in grado di contenere adeguatamente, secondo i suoi consolidati schemi di funzionamento, le nuove dinamiche politiche imposte dall'avvento della “società di massa”⁷⁴.

⁷³ G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale*, cit., p. 50.

⁷⁴ G. ORSINA, *Il “luogo” storico della riforma regolamentare del 1920*, cit., p. 61, nota molto efficacemente, in proposito, che, mentre gli approcci e gli equilibri propri del parlamentarismo liberale risultarono travolti dagli effetti della combinazione di fattori di ordine politico e istituzionale, sullo sfondo di un'elevatissima conflittualità sociale, «il *Parteienstaat* era però ancora ben lungi dall'essere nato: i liberali non lo volevano in teoria né erano in grado di sostenerlo in pratica; i socialisti lo chiedevano con la mano destra mentre lo respingevano sdegnosamente con la sinistra; i popolari lo pretendevano con sufficiente coerenza, ma da soli non avevano certo la forza di imporlo né tanto meno garantirne la stabilità; una grammatica del compromesso e della convivenza fra partiti era ancora molto di là da venire», cosicché «non può sorprendere, in queste condizioni, che nello scontro fra i due litiganti abbia goduto il terzo, ossia il fascismo».