

Tito Forcellese. *I Collegi elettorali e sotto-gruppi nella maggioranza 1861-1892*

1. Uninomiale a due turni, suffragio ristretto e completamento dell'unificazione 1860-1880

Il sistema elettorale piemontese, varato dopo la concessione dello Statuto albertino, venne adottato guardando -così come d'altronde era accaduto per la Carta fondamentale- al modello francese, elaborato durante la Monarchia del 1830. Come sappiamo, la legge elettorale del 17 marzo 1848, n.680, modificata dal decreto reale il 20 novembre 1859 e poi estesa il 17 dicembre 1860 (regio decreto n. 4513) a tutte le province del Regno d'Italia, prevedeva un sistema uninominale maggioritario a due turni, con eventuale ballottaggio tra i due più votati al primo turno, qualora un candidato non avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei voti ed avessero votato almeno un terzo degli elettori iscritti. Tali rigide condizioni resero assai frequente il ricorso al ballottaggio (46% nel 1861, 65% nel 1865, 53% nel 1867, 67% nel 1870, 46% nel 1874 e 32% nel 1876).

Inoltre, il decreto n. 4385 del 31 ottobre 1860 disponeva che «il numero dei deputati non (fosse) mai minore di quattrocento e che la cifra media degli abitanti, presa a norma per formare le circoscrizioni, non ecceda mai i cinquantamila». Un successivo decreto del 17 dicembre 1860, n. 4513 avrebbe elencato in dettaglio la composizione dei 443 collegi elettorali del Regno, in vista delle elezioni generali politiche per l'VIII Legislatura, convocate per il 27 gennaio 1861.

Anche per i consigli comunali e per i consigli provinciali si seguì il modello francese: per il primo caso si adottò il sistema maggioritario di lista e per il secondo caso si optò per un sistema uni o plurinomiale su base mandamentale. L'impianto centralistico del sistema politico venne accentuato dalla scelta di non rendere elettivi i vertici delle amministrazioni periferiche. Pur vagheggiando, dunque, un'attrattiva culturale per il sistema politico inglese, modellato sull'esistenza di due grandi partiti, l'uno liberal-progressista e l'altro liberal-conservatore che, di norma, si contendono la maggioranza dei seggi alla camera dei comuni alternandosi alla guida dell'esecutivo, il mondo politico liberale italiano -dirà Maranini- ricalcherà l'assetto politico e amministrativo su quello d'oltralpe. Uno dei test per verificare quanto poco presente sia stato il modello britannico nella legislazione elettorale dell'Italia liberale è rintracciabile nella costante presenza del ballottaggio che verrà preservato anche con le successive modificazioni alle leggi elettorali del 1882 (per quanto reso una «eccezione» dalla legge stessa), del 1891 e del 1912. Se si fosse voluto, infatti, imitare realmente il sistema britannico si sarebbe potuto eliminare il ballottaggio e prediligere, dunque, la maggioranza relativa per l'elezione a deputato, in modo da favorire la spinta ad un assetto bipartitico del sistema politico. Nessuna proposta giunse in tal senso, eccezion fatta per Minghetti che la avanzò solo per evitare lo scrutinio di lista quando la Destra era ormai all'opposizione.

Una ulteriore annotazione sulla formazione dei collegi. Le tabelle delle circoscrizioni elettorali, emanate con regio decreto 17 dicembre 1860 n. 4513, prendevano atto della presenza storico-territoriale delle province (sebbene per molti la provincia venisse

considerata ente fittizio): all'articolo 62 della legge venivano attribuiti i 443 deputati per ognuna delle 59 province del Regno. Tuttavia, per rendere più omogenea la formazione dei collegi dal punto di vista del numero di abitanti si lasciò la facoltà al legislatore di aggregare, in alcuni collegi, comuni appartenenti ad altre province. Questa anomalia verrà sanata con la riforma del 1882. Definito l'assetto dei collegi elettorali politici su una sostanziale divisione per province, divenne improbo lo sforzo di Minghetti per completare l'unificazione amministrativa in una prospettiva regionalista, specialmente dopo che si erano eletti i deputati dell'VIII legislatura con questo sistema. Essi non avrebbero messo in discussione quell'assetto politico-istituzionale varato in una situazione emergenziale che li aveva condotti alla Camera. E così i parlamentari non toccarono neppure il quadro amministrativo con le leggi della prima unificazione amministrativa nel 1865. La rete di rapporti politici tra deputato del collegio, consiglieri provinciali, sindaci e prefetti aveva cominciato pian piano a trovare dei punti di equilibrio assai più stabili (su questi aspetti si rimanda al contributo di Giovanni Schininà). Dopo l'acquisizione del Veneto (50 deputati dalle elezioni del 1867) e la presa di Roma (15 deputati) si completava un altro tassello nel processo dell'unificazione italiana: i deputati arrivarono a 508.

Vale la pena di sottolineare, infine, alcune caratteristiche che si registrarono in questo periodo che va dal "lungo governo provvisorio" (1861-1869), comprende poi la breve alternanza tra Destra e Sinistra (1869-1876), sino alla riforma del 1882. In primo luogo, il fenomeno del collegio *uncontested* (ossia quello in cui non si verificava competizione tra candidati). Nelle prime legislature la candidatura unica si registrò in 25 collegi e interessò unicamente Piemonte e Toscana. Nel corso del tempo aumentò il numero di tali collegi e mutò la dislocazione territoriale, divenendo molto più frequente al sud: 50 nel 1874 e 36 nel 1876. Ai casi di candidature uniche vanno aggiunti anche quelli dove effettivamente il candidato non avrebbe dato battaglia al ballottaggio per il risultato assai scarso raggiunto al primo turno. Sommando questi casi ne risulterà che, almeno in un quarto dei collegi, un candidato non ebbe reali competitori. Naturalmente, con la riforma elettorale del 1882, almeno per tre legislature, non si pose tale questione. In secondo luogo, dal punto di vista della dislocazione geografica delle forze politiche il centro nord si connotava come area in cui prevaleva la Destra, con una lenta crescita dell'Estrema, mentre al sud si imponeva la Sinistra. Un'ultima annotazione sulla tendenziale alternanza bipartitica tra Destra e Sinistra. Se si eccettuano le elezioni del 1870 che registrarono una larga vittoria della Destra –seppur con la più bassa percentuale di votanti- dopo la presa di Roma, con un numero elevatissimo di ballottaggi (345), è indicativo il fatto che nelle elezioni del 1874 (237), del 1876 (165) e del 1880 (150) il loro numero scese gradualmente. La massiccia scelta al primo turno di candidati della Sinistra nel 1876 costituì la prova che questa tendenziale alternanza bipartitica si stava, seppur lentamente, consolidando, anche in presenza del ballottaggio. A supporto ulteriore di tale lettura va evidenziato il fatto che dal 1870 diminuirono anche il numero di collegi con risultato finale invertito nel ballottaggio, rispetto all'esito del primo turno (69 nel 1870, 40 nel 1874 e 29 nel 1876): le inversioni erano generate dalla presenza di diversi candidati al primo turno o dall'affluenza più bassa al secondo.

2. Scrutinio di lista e collegi plurinominali: un altro modello francese per (tras)formare i partiti

Come sappiamo questa configurazione dei collegi elettorali rimase invariata fino alla riforma introdotta nel 1882 dal parlamento, come corollario del programma della Sinistra storica guidata da Depretis con la collaborazione di Zanardelli, nonostante la tenace opposizione -per ragioni non sempre collimanti- di una parte della Destra (Bonghi) e della Sinistra di Crispi (che non accettava l'introduzione del voto limitato e voleva i collegi su base provinciale) e Nicotera. Approvata l'estensione del suffragio con legge del 22 gennaio n. 593 del 1882, con la successiva riforma elettorale del 7 maggio 1882 n. 725 venne introdotto lo scrutinio di lista ed i collegi furono modificati diventando plurinominali. Come in occasione del convulso passaggio istituzionale del 1860, la composizione dei collegi venne affidata ad un successivo decreto emanato dal governo. Infine, si procedette all'approvazione definitiva, raccolta in un testo unico, con regio decreto n. 999 del 21 settembre 1882. Dai 508 collegi uninominali si passò a 135 collegi plurinominali. La ripartizione del numero dei deputati per provincia e le circoscrizioni dei collegi dovevano essere rivisti per legge dopo la pubblicazione del censimento decennale. Le elezioni politiche si svolsero nel 1882 e non ci fu tempo di applicare l'articolo 46 della legge, poiché i dati del censimento del 1881 ancora non erano stati resi disponibili. Tuttavia, neanche con le elezioni del 1886 ed 1890 si riuscì a modificare ed aggiornare il numero dei collegi adattandolo alla popolazione, ma si cominciò a discutere faticosamente sui collegi da sopprimere in ogni provincia.

Occorre segnalare, prima di passare ad esaminare i passaggi più significativi che modificarono il diritto elettorale ed il sistema di voto, il grande lavoro prodotto dalla commissione presieduta dall'on. Mancini che ebbe come principale protagonista l'on Zanardelli che ne fu il relatore. La commissione concluse i propri lavori nel dicembre del 1880 e li mise a disposizione della camera. La "relazione Zanardelli" costituì un lavoro poderoso riconosciuto anche dagli avversari politici. Non ripercorrerò le proposte scaturite dalla relazione, ma accennerò solo alla questione del ballottaggio in cui Zanardelli affermava che qualche commissario ne aveva proposto l'abolizione. In realtà, come si accennava poc'anzi, il solo che propose l'abolizione fu Minghetti nella seduta del 23 giugno 1880: «quando si allarga soverchiamente il corpo elettorale, il ballottaggio non ha più ragion d'essere». Tale proposta venne formulata nella discussione sull'introduzione del voto limitato (su iniziativa dell'on. Genala, fautore del sistema proporzionale) con lo scrutinio di lista nei collegi plurinominali, allo scopo di salvaguardare la rappresentanza delle minoranze. Zanardelli replicò che la commissione non volle abolirlo, ma «renderlo una eccezione». Se non si fosse tolto il vincolo della maggioranza assoluta con lo scrutinio di lista si sarebbero avuti, infatti, molti ballottaggi. Egli citava il numero considerevole di ballottaggi che si erano verificati con i collegi uninominali ed affermava che i partiti con lo scrutinio di lista dovevano imparare a disciplinarsi.

Passiamo ora a verificare quali furono le posizioni nel dibattito in aula e come si scomposero le varie parti della Destra e della Sinistra in parlamento. Ci soffermeremo

brevemente sull'allargamento del corpo elettorale, poiché tale estensione del diritto avrebbe avuto comunque considerevoli ripercussioni sul sistema di voto e sulla configurazione delle circoscrizioni.

Oltre al notevole abbassamento del censo, la legge introdusse il criterio più largo delle capacità. Proprio su questo aspetto cruciale della riforma, Depretis, intervenendo alla Camera il 5 maggio 1881, affermava:

...spero di persuadere la camera che si può fare una legge a larghissima base, un suffragio universale, un suffragio ragionevole, possibile, senza iscrivere nella lista gli analfabeti. Ecco in altre parole il concetto, il censo, cioè il risparmio, il lavoro: il servizio militare obbligatorio, la patria; la scuola che è la chiesa dei tempi moderni, il lavoro, la politica, l'intelligenza ecco signori i criteri fondamentali.

Depretis, almeno in questa fase, dichiarava inoltre che lo scrutinio di lista riteneva parte essenziale della riforma a cui si sentiva «vincolato in modo assoluto», poiché dove era stato proposto aveva funzionato come correttivo all'allargamento del suffragio.

La risposta di Bonghi da Destra era negativa. Il suffragio così allargato era ingiusto, poiché distribuiva senza ragione in maniera diseguale il diritto e, combinato allo scrutinio di lista, avvantaggiava la città rispetto alla campagna, per cui nell'assemblea sarebbero prevalse le opinioni della città.

A questo punto sopraggiunse la crisi del ministero Cairoli nel maggio 1881, in seguito all'occupazione francese di Tunisi. Nei giorni successivi si assistette all'infruttuoso e breve tentativo di Sella di coalizzare forze eterogenee.

Intanto, il 29 maggio Depretis varò il suo IV governo. Egli nominò nel suo ministero tre esponenti importanti della commissione sulla riforma elettorale, ossia Zanardelli, Mancini e Berti, lanciando un segnale piuttosto chiaro al parlamento sulla volontà di proseguire nell'iter della riforma.

La nomina di Zanardelli al ministero della giustizia garantiva l'impegno del governo ad approvare la riforma. Ripresa la discussione, si verificarono diversi scontri tra Zanardelli e Bonghi sull'abbassamento del censo, mentre l'emendamento Fortis sul suffragio universale ottenne solamente 39 voti.

Una prima svolta politica si verificò il 15 giugno 1881, quando cioè il ministero Depretis, ponendo la questione di fiducia, propose di riconoscere il diritto di voto a coloro che, prima dell'attuazione della legge sull'obbligo dell'istruzione, avessero superato l'esame della seconda elementare, modificando il precedente limite previsto dalla commissione, ossia la quarta elementare.

In questo caso, fu determinante l'appoggio dei radicali sull'emendamento proposto dal ministero, mentre la proposta Crispi (sostenuta da deputati di diverso orientamento come Sonnino, Lacava, Mameli, Solaris e Fortunato) sul riconoscimento del diritto di voto ai cittadini alfabeti che avessero raggiunto i 21 anni di età, veniva respinta. L'abbassamento del censo a 10 lire proposto da esponenti della Destra venne respinto per pochi voti: 202 a 173. Con questo voto, su cui Depretis aveva posto la fiducia e incassato il voto dei radicali, cominciarono ad incrinarsi i rapporti con Crispi e una parte della Sinistra.

Ottenuta dunque una maggioranza sul diritto di voto si passava ad esaminare una questione ancor più spinosa, ossia l'introduzione dello scrutinio di lista.

Crispi, difendendo lo scrutinio di lista, affermava:

...la concordia in un programma comune è più facile ottenersi in 100 o 135 collegi che in 508. Signori lo ripeto bisogna che dalle lezioni esca una camera ben ordinata con idee precise collettive nazionali un'associazione di uomini politici facili a intendersi dopo aver discusso...non individui isolati.

Secondo Crispi, dunque, lo scrutinio di lista non poteva essere un «correttivo» come affermava Depretis, ma un «compimento», una necessità.

A un certo punto, il presidente Depretis intervenne in aula per cercare una possibile convergenza tra le diverse posizioni espresse dagli onorevoli Genala, Minghetti e Crispi -anche per non compromettere la parte della legge relativa all'estensione del suffragio- proponendo il rinvio della discussione sullo scrutinio di lista che, ormai accettato dalla gran parte della camera, occorreva solo definire nei modi di applicazione.

Poiché il suffragio approvato dal parlamento era divenuto quattro volte maggiore rispetto alla situazione precedente, difficilmente –secondo Depretis- il collegio uninominale poteva continuare a rimanere collegio politico. Il presidente del consiglio affermava che più della metà dei capoluoghi di collegio non erano sedi di circondario. E, dunque, mantenendo il collegio uninominale si sarebbero avuti elettori diversi, ossia il divario tra città e campagne sarebbe stato maggiore: avremmo avuto paradossalmente ancor più acuito lo iato tra i rappresentanti di un'Italia urbana e di un'Italia rurale. Nel suo pragmatico discorso Depretis lasciava intendere che, attraverso l'approvazione dello scrutinio di lista con collegi plurinomiali più ampi, oltre ad armonizzare le differenze socio-territoriali, si sarebbero poste le basi per legittimare la formazione di variabili maggioranze parlamentari, come effetto di quelle che egli chiamava, in questo rivelativo discorso, le «transazioni»:

...invece voi vedete, con 135 collegi, come le cose si contemperano; non ce ne sarà uno di questi collegi che non abbia una grande città o una parte d'una grande città, o un capoluogo di provincia, o insieme al capoluogo di provincia uno o più capoluoghi di circondario, cioè centri di civiltà centri d'istruzione, centri di attività economica. Quest'unione avrà per inevitabile conseguenza di creare una media morale ed intellettuale più alta, più omogenea nel suo complesso di quella che si otterrebbe col collegio uninominale. Di più, nessuno può negare che coi collegi a scrutinio di lista l'elettore non sia più libero nella scelta dei candidati.

Quando l'elettore è messo nel bivio di dover scegliere un candidato o ricusarlo, io l'ho già notato più volte, spesso sorgono difficoltà d'ordine affatto estraneo alla politica, per cui talvolta il cittadino è costretto ad astenersi o per antipatia, e per gare di famiglia, anche se si tratti di un candidato dello stesso partito....E notate che non è comminata la nullità della scheda, se invece di 5 o di 4, l'elettore non mettesse che 4 o 3 nomi; è evidente che così la sua libertà di scelta e di azione nell'esercizio del suo diritto politico trova modo di spiegarsi più liberamente.

Poi sono anche molto più facili le transazioni anche senza la rappresentanza proporzionale e senza il voto limitato. Ma quante volte, o signori, non consentiamo noi che nella stessa lista entri un avversario purché c'entri anche un amico? Nella vita politica le transazioni sono i fatti più comuni e più ordinari.

Il presidente Depretis, insomma, si mostrava ben coscio del rischio a cui si andava incontro non ponendo delle limitazioni precise allo scrutinio di lista, lasciando, in tal

modo, estrema libertà nel far inserire o votare indifferentemente anche un avversario politico.

Si svolsero a questo punto due votazioni. Una con l'o.d.g. Crispi e una con la mozione presentata dall'onorevole Ercole che chiedeva di sospendere la discussione sullo scrutinio di lista dopo l'intervento del presidente del consiglio. Depretis, stavolta, non poneva la questione di fiducia, lasciando libera la Camera di votare come meglio credesse. I sì furono 212 e 131 i no. Con questo voto si spaccarono Destra e Sinistra.

Verifichiamo ora i deputati e le parti che si pronunciarono per la proposta di sospensiva che avrebbe rimandato la discussione sullo scrutinio di lista.

Oltre ai sostenitori della maggioranza della Sinistra costituzionale e ministeriale troviamo l'on. Genala proporzionalista, l'on. Fortis, il marchese di Rudinì, gli onorevoli Fortunato, Ferdinando Martini, Liroy, Tittoni e Sonnino.

Votarono contro la sospensiva per la Sinistra estrema Crispi, Nicotera, Marcora, Taiani e per la Destra non ministeriale Bonghi. Tra le assenze più ragguardevoli si devono annoverare quelle dell'on. Sella che era ammalato, quella assai indicativa dell'on. Minghetti, e, naturalmente, tutti gli esponenti del governo Depretis. Prevalse insomma l'idea di dividere i due disegni di legge sul diritto elettorale e sul sistema di voto: in tal modo Depretis aveva aggregato, ancora una volta, parti della sua maggioranza e parti dell'opposizione.

Sette mesi dopo la legge approdò in Senato. Qui la Destra aveva sperato invano di poter modificare ancora le norme. Allorquando giunse finalmente in discussione alla camera dei deputati lo scrutinio di lista, Crispi ripropose di formare i collegi su base provinciale fino a un massimo di 8 deputati, affermando che non si potevano aiutare le minoranze con mezzi artificiali correndo il rischio di ribaltare l'esito. Con il voto limitato Nicotera paventava il pericolo di una ipotetica affermazione del "partito clericale", motivo per cui tutti insieme i liberali avrebbero dovuto coalizzarsi per vincerlo. L'obiettivo della Sinistra meridionale facente riferimento ai due leader Crispi e Nicotera era quello di non introdurre il voto limitato, poiché al sud, grazie alla già consolidata e robusta presenza parlamentare ed alle capillari reti notabiliari, avrebbero avuto la possibilità di conquistare un numero assai rilevante (secondo la logica del *catch all*, insita nel maggioritario, sia uninominale che plurinominale) di seggi e condizionare, dunque, la composizione della maggioranza governativa. Certamente non poteva essere questo il medesimo obiettivo della Sinistra di Depretis e Zanardelli che avrebbero dovuto poi accettare una pesante ipoteca su tutta la Sinistra liberale italiana di una parte numerosa e compatta dello schieramento, dislocata in maniera massiccia nel meridione. D'altro canto, anche alla Destra, ormai minoranza, conveniva, per ragioni di garanzia nella rappresentatività parlamentare, appoggiare le richieste di Depretis e Zanardelli sull'introduzione del voto limitato.

Il 7 febbraio 1882 si arrivava alla discussione.

Per Zanardelli il voto limitato andava proposto solo per i collegi con 4 e 5 deputati. Tale proposta era stata votata in commissione votato da Lacava, Correnti Mancini e Coppino. La forte contrarietà della Sinistra estrema all'introduzione del voto limitato veniva espressa con la presentazione di o.d.g da Taiani.

Come ci ricorda Ballini, l'intervento di Depretis contro tale emendamento contribuì al risultato: 216 furono i no e 139 i sì. Si consumava in aula un'altra rottura nelle varie composizioni della Sinistra, con Depretis e Zanardelli da una parte, con il concorso di gran parte della Destra (vennero stimati 100 voti circa su 216) con Minghetti e Bonghi, del Centro e dei proporzionalisti come Genala e Sonnino; dall'altra parte, troviamo Crispi e Nicotera e quasi tutti i deputati della Sinistra meridionale, con l'apporto dei radicali. Addirittura, secondo l'on. Genala (che provò invano a chiedere l'eliminazione del ballottaggio) aveva vinto il principio della rappresentanza proporzionale. A questo punto, Crispi e Nicotera minacciarono di non votare la legge poiché il ministero aveva spinto la sua base da sinistra a destra. Le veementi proteste di Crispi, Nicotera e Taiani rivolte a Depretis durante un colloquio ebbero l'effetto di sacrificare i collegi a 4 e la Destra stigmatizzò la cedevolezza del ministero. Si stabilì, dunque, il voto limitato nei soli collegi a 5 deputati. I collegi a 5 deputati potevano oscillare da un minimo di 33 a un massimo di 38.

Mi pare comunque assai utile, ai fini del nostro ragionamento sul "partito della maggioranza", evidenziare le diverse visioni sul concetto di maggioranza e governo emerse nella discussione parlamentare sullo scrutinio di lista e sull'ampiezza dei collegi. Per Crispi il governo rappresentativo era il «governo della maggioranza», mentre per Minghetti il governo rappresentativo era il «governo della totalità». Secondo l'on. Brunetti il governo rappresentativo era il «governo della maggioranza limitato dalle idee della minoranza». Il presidente del consiglio Depretis intervenendo in aula il 9 febbraio 1882 affermava che i «governi parlamentari sono governi di maggioranza». Le maggioranze hanno diritto di decisione far prevalere le loro opinioni, dar indirizzo al governo frenare l'azione governativa congedare i ministri, ma è anche «governo di discussione e quindi le minoranze hanno diritto di essere rappresentate» (aveva detto erroneamente maggioranza). Pertanto, lo scrutinio di lista doveva servire –secondo Depretis– a «disciplinare i partiti sotto un concetto politico». Inoltre, vale la pena di aggiungere che nei dibattiti parlamentari del 1881-1882 e del 1891, dedicati alle riforme elettorali, emerse più volte la definizione di "partito liberale". Venne utilizzata da Zanardelli, Depretis e Coppino nel 1881 e da Nicotera nel 1891, quasi a voler perimetrare, con tale espressione, "partito liberale", l'area della legittimità costituzionale dell'intero sistema monarchico rappresentativo (sul concetto di partito si veda il contributo di Paolo Carusi).

La votazione finale sul disegno di legge che introduceva lo scrutinio di lista e i collegi plurinominali venne svolta con voto segreto e registrò il seguente risultato: 200 a 143. Anche in questa circostanza si verificò il voto favorevole –secondo i resoconti di cronaca parlamentare– di deputati della Destra come di Rudinì, Luzzatti, Di Carpegna e Bianchieri che contribuirono all'approvazione, mentre un altro leader della Destra, l'onorevole Bonghi non rispose alla chiama.

Come sappiamo, i due distinti progetti di legge vennero riuniti e approvati con la legge n. 999 del 24 settembre 1882. Per comprendere bene cosa accadde nelle tre elezioni politiche con i collegi plurinominali vale la pena di ricordare che –secondo la legge– l'elettore poteva scrivere un massimo di due nomi per il collegio che ne eleggeva due, tre su quello di tre, quattro per quello che ne doveva eleggere quattro o cinque. Poteva

solo aggiungere, dopo il nome e cognome del candidato, i titoli, la paternità e la professione. Tuttavia, l'elettore poteva scrivere i nomi di qualsiasi candidato, anche che se apparteneva a liste diverse. Non era stato previsto, infatti, l'obbligo di presentare preventivamente una lista con un simbolo di riconoscimento (non si era ancora manifestata la forma partito che prenderà corpo tra la fine del secolo e gli inizi del novecento) o dei nomi preordinati di candidati (una lista bloccata) che si trovavano già stampati sulla scheda. Era concessa dunque all'elettore la più ampia libertà di azione. Si può asserire che tale sistema fosse un originale "maggioritario a lista componibile" che veniva modellato in base ai voti di preferenza espressi dagli elettori. Restava, insomma, un sistema maggioritario che privilegiava le individualità, quasi che scaturisse da una sommatoria di "candidati uninominali". Qui stava il punto dolente della riforma e non tanto nel voto limitato che riguardò solo 35 collegi. Concedendo una tale ampiezza di scelta per l'elettore, difficilmente si sarebbero potuti consolidare due partiti ordinati, distinti e alternativi (sulla valorizzazione della tendenziale alternanza bipartitica 1869-1882, alla cui crisi contribuiscono anche le modalità dello scrutinio di lista, si veda il contributo di Fabrizio Rossi). Con queste modalità, i presidenti del consiglio in carica avrebbero avuto maggiori possibilità di intervento - tramite i prefetti- nella composizione di liste, anche non politicamente omogenee, nei diversi collegi, ma sostanzialmente filo-ministeriali, mettendo in pratica la teoria, assai diffusa in quell'epoca -come ricorda Sabbatucci- della "congiunzione dei centri", così come sperimentato agli inizi della Terza repubblica francese.

Per risultare eletto il candidato avrebbe dovuto conseguire il maggior numero di voti purché avesse oltrepassato l'ottavo degli elettori iscritti nel collegio (nella precedente legge con i collegi uninominali vigeva il limite dei due terzi dei votanti e il candidato doveva conseguire la maggioranza assoluta, altrimenti sarebbero andati al ballottaggio i primi due). In tal modo, si rendeva assai ardua la possibilità di giungere al ballottaggio. E nel periodo del plurinominale se ne verificarono pochissimi: 4 nel 1882, 3 nel 1886 e 2 nel 1890. I nuovi 135 collegi furono disegnati raggruppando, in linea di massima, seppur con delle eccezioni, i vecchi collegi uninominali, stabilendo però, rispetto alla precedente normativa, l'intangibilità dei confini provinciali, in modo che non ci potessero essere comuni o mandamenti assegnati a collegi politici di un'altra provincia.

3. Gli esiti della riforma: maggioranze "trasformate", ruolo del presidente del consiglio e critica allo scrutinio di lista

Nelle Elezioni politiche del 1882 con il suffragio allargato e lo scrutinio di lista votarono per censo 700.724 elettori, per capacità 1.338737, di cui 760 mila avevano dichiarato di aver superato l'esame di seconda elementare.

Per la prima volta si registrarono candidature provenienti dalla società, dai gruppi e dai movimenti. Si determinò una poliedricità delle liste di difficile connotazione: Associazione costituzionale per la Destra, Progressisti per la Sinistra, l'Estrema, liste concordate, unioni monarchiche (nel collegio di Napoli III si presentò una "lista trasformista"). Secondo M. S. Piretti, in 21 collegi ci furono candidature multiple in liste contrapposte (un esempio su tutti fu Giolitti candidato sia per la lista costituzionale

e sia per quella progressista nel collegio di Cuneo I). Nel 68% dei casi gli elettori si espressero modificando i nomi presentati nelle liste; solo nel 32% dei casi il ruolo dei comitati riuscì a funzionare, dimostrando quanto fosse ancora presente il legame personale dell'elettore con il deputato. Va evidenziato, infine, che anche con il voto limitato nei collegi a cinque deputati si poteva verificare il caso di mancata elezione delle minoranze, grazie ad accordi stabiliti in precedenza tra candidati.

I risultati elettorali consolidarono la maggioranza di Depretis, mentre furono sconfitte la Sinistra antiministeriale e la Destra non aderente al trasformismo

L'Estrema sinistra passava da 20 a 40 deputati e, per la prima volta, un deputato socialista, Andrea Costa, venne eletto alla camera dopo il ballottaggio.

Si doveva affrontare però la questione dei collegi, poiché occorreva adeguare al nuovo censimento del 1881. A tal scopo, presidente Depretis propose un ddl che tuttavia non giunse ad approvazione. Dopo il distacco di Zanardelli dalla politica trasformistica di Depretis nel 1883 che diede avvio all'opposizione pentarchica, si cominciò a parlare di ritorno al collegio uninominale.

Nel 1884 l'on. Brunialti si esprime contro lo scrutinio di lista e Bonghi ripropose l'uninominale il 15 giugno 1885 ma il progetto venne bloccato da Depretis.

Crispi, scostandosi in parte dalle sue precedenti valutazioni, propose un collegio a base provinciale (un ddl firmato da Bovio, Marcora, Finocchiaro Aprile 23 giugno 1885) introducendo il voto limitato sulla base della diversa popolazione nelle province. L'iter si fermò alla sola lettura.

Sulla risistemazione dei collegi va segnalato un intervento di Brunialti l'11 maggio 1883, in cui lo studioso affermava che secondo il nuovo censimento 18 collegi perdevano 1 deputato e 11 ne acquistavano 1. Depretis tuttavia si mostrò contrario a introdurre ulteriori turbamenti nelle affinità politiche stabilite dalla legge elettorale, lasciando la base dei 135 collegi.

Il collegio uninominale tornava in discussione in commissione, mentre assai deboli invece rimanevano le proposte per la proporzionale. Da più parti si mossero critiche verso la riforma. Leopoldo Franchetti evidenziava come non si fossero formati i grandi partiti, citando sempre il doloroso risultato dello «squittinio di lista» in Francia.

Critiche giunsero anche dai radicali lombardi e persino da Crispi, il quale affermò che con lo scrutinio di lista si erano prodotte delle «associazioni di mutuo soccorso politico».

Le elezioni del 1886 si svolsero in conseguenza della situazione di instabilità del IV governo Depretis, in cui i pentarchici avevano aumentato la forza di opposizione in parlamento. Tuttavia, alle elezioni prevalsero ancora i ministeriali sui pentarchici, sui dissidenti di destra e sui radicali. Depretis ripresentò il ddl sul riparto dei seggi, mentre i fautori del ritorno all'uninominale crebbero di numero: Bonghi, Nicotera, Sonnino Franchetti, Fortunato. Mi pare assai importante annotare anche che l'on. Bonghi non accettò la provincia come base per il riparto perché la considerava un ente fittizio.

Con la scomparsa di Minghetti e di Depretis si chiudeva una stagione politica. Con l'arrivo di Crispi alla presidenza del consiglio mutò anche il metodo di formazione della maggioranza parlamentare. Nella impostazione crispina prevalse il primato del presidente del consiglio sui ministri e dell'esecutivo sul parlamento, grazie anche allo

stretto appoggio della Corona. Come sappiamo, durante il suo ministero si realizzarono una serie di importanti riforme nell'amministrazione e in campo elettorale, con l'elettività dei sindaci nei comuni sopra i 10 mila abitanti. Intanto, anche Crispi presentò le tabelle con il riparto dei nuovi collegi senza arrivare all'approvazione per le sopravvenute elezioni del 1890. In tali consultazioni si verificò una vittoria schiacciante di Crispi e dei candidati ministeriali.

4. Il ritorno al collegio uninominale con il connubio Di Rudinì-Nicotera

Lo scenario politico istituzionale cambiò improvvisamente dopo le elezioni del 1890 che avevano consegnato a Crispi una maggioranza assai consistente in parlamento. Con le proposte di riforma delle circoscrizioni territoriali presentate da Crispi il 20 gennaio 1891 in parlamento, riguardanti la soppressione delle prefetture, la riduzione del numero complessivo delle province e delle preture, si produsse una vera sommossa delle élite locali e dei deputati di collegio contro il progetto. Il primo disegno di legge riguardava il riordinamento delle prefetture, con la creazione di una grande prefettura sovra provinciale che mirava ad ottimizzare i mutamenti introdotti con la legge del 1889, in cui i ruoli del prefetto e della deputazione provinciale erano stati separati; e l'altro intervento legislativo si occupava di ridisegnare le circoscrizioni delle province, dei circondari e dei comuni. La revisione delle circoscrizioni provinciali avrebbe comportato la soppressione di venticinque prefetture. Subito si mossero i rappresentanti dei consigli provinciali con una manifestazione di protesta a Roma che riuscì a compattare le parti politiche più distanti nell'opposizione al governo Crispi. Tale protesta trasversale organizzata dalle ramificazioni locali del "partito della maggioranza", in *trait d'union* con i parlamentari dei collegi toccati dal provvedimento di razionalizzazione (e che riuscirono a convincere i colleghi della stessa regione), si saldò al progetto di legge per il ritorno ai collegi uninominali che da alcuni anni era assiduamente riproposto da rappresentanti della Destra storica come Bonghi ed anche da uno dei leader della Sinistra meridionale come Nicotera, già ministro di Depretis, ma ormai avversario di Crispi. La proposta di ritorno ai collegi uninominali fu infatti presa in considerazione il 20 gennaio –una data cruciale– contro il parere di Crispi; contestualmente, il presidente del consiglio aveva presentato i due disegni di legge sul riordino delle prefetture (su cui chiese l'urgenza per poi ritirarla) e sulle circoscrizioni territoriali, suscitando le dure reazioni di Bonghi, Fortis e Nicotera. Nicotera affermava –riproponendo un suo convincimento– che lasciare lo scrutinio di lista sarebbe stato un pericolo non tanto per il timore dei radicali o dei socialisti, quanto piuttosto di altri che sarebbero potuti entrare in lotta, ossia i cattolici. Secondo il leader della Sinistra meridionale in Italia si erano «compiuti i più grandi fatti con l'uninominale» e si era potuta sperimentare una vera alternanza al potere tra Destra e Sinistra:

In Italia, col collegio uninominale, si era costituito un partito grandissimo, il quale aveva il favore del successo, aveva il vanto di aver potuto cooperare alla liberazione di molta parte d'Italia, quindi il paese, nella sua grandissima maggioranza ogni volta che era interrogato, votava per gli uomini che appartenevano a quel partito; ed un altro partito detto della Sinistra che molto tempo rimase minoranza. A poco a poco, col collegio uninominale, il paese, potendo esprimere liberamente, senza congegni artificiali, senza accordi... (non dico altra parola, perché non vorrei che l'onorevole Crispi dicesse che io offendo i nostri colleghi) ...senza accordi, che non si possono tanto facilmente definire,

(mi pare che la parola sia mite) (*Commenti*) e lo stesso paese elesse in maggioranza la Sinistra e così prese il potere.

Bonghi. E di questo poteva farne a meno! (*Ilarità*).

Nel suo intervento di Bonghi sferrava un duro attacco contro l'introduzione dello scrutinio di lista e dei suoi effetti, spiegando come fosse stato negativo anche in Francia. Toccava il punto più critico della riforma del 1882 ossia nella formazione delle liste:

Come si fanno le liste? tutti quanti lo sapete: le liste si fanno dai Comitati posti nel capoluogo, nei capoluoghi del collegio. E come fanno i comitati le liste? Le fanno in più modi; ma, ad ogni modo, le fanno essi. Non sono liste che escono dal cuore degli elettori e salgono da essi ai comitati; sono liste che scendono dai calcoli dei Comitati e vanno sino agli elettori. Ma i Comitati, da chi sono formati? Sono i grandi elettori che costituiscono i Comitati, che s'intromettono tra i candidati e gli elettori, che è ben strano se restino onesti, anche quando forzino gli altri elettori a rimanere onesti. I grandi elettori son quelli che s'intromettono tra il candidato e gli elettori, e procurano che il candidato faccia favori a quegli elettori che sono in miglior relazione con loro.

Nella sua replica Crispi contestualizzava il plurinominale nella storia di Francia e affermava che, pur con tutti i difetti, preferiva il plurinominale all'uninomiale. Secondo Crispi non si potevano paragonare i collegi uninominali italiani a quelli inglesi poiché nel contesto britannico i «comuni rappresentavano qualche cosa», mentre il collegio uninominale italiano era un ente fittizio, composto da comuni messi insieme a forza, obbligati a «nominare un deputato sui cui spesso non sono d'accordo (*Interruzioni*)».

Nella proposta di Bonghi e Nicotera, si congiungevano, in un connubio politico-istituzionale, parti della Destra e della Sinistra intransigente, allo scopo di ottenere il ritorno all'uninomiale.

Alcuni giorni dopo, in occasione di un intervento di Crispi in aula contro la Destra storica, le opposizioni si coalizzavano: vi erano settori della Destra, il gruppo di Nicotera, l'estrema Sinistra e i deputati che esitavano, preoccupati per le prospettive negative nei loro collegi sull'abolizione delle prefetture e delle province nel ddl presentato il 20 gennaio da Crispi.

Il voto negativo del 31 gennaio su un ordine del giorno presentato dal deputato crispino Villa provocò la caduta dell'esecutivo. Nell'ordine del giorno Villa di appoggio al governo votarono contro il gruppo di Giolitti, quello di Nicotera, l'Estrema sinistra compatta e la Destra.

Con il nuovo esecutivo guidato da Di Rudinì, il ministro dell'interno Nicotera assunse un ruolo decisivo per l'approvazione del progetto di legge sul ritorno ai collegi uninominali. Come primo atto significativo della sua azione, il ministro ritirava con due decreti i progetti di riforma presentati da Crispi il 20 gennaio precedente che miravano a modificare l'assetto territoriale amministrativo imperniato sui comuni e sulle province. Successivamente Nicotera, strenuo fautore del collegio uninominale e della difesa degli interessi locali, sostenne il progetto di legge per l'uninomiale ed il parlamento lo approvò il 24 aprile 1891 dopo un intenso dibattito.

Nel dibattito parlamentare Nicotera affermava che pur non essendoci sistemi perfetti, gli inconvenienti dell'uninomiale erano minori. L'introduzione dello scrutinio di lista aveva provocato confusione e diffidenza negli elettori. Per Bonghi con il ritorno al collegio uninominale, in primo luogo il deputato rimaneva più vicino all'elettore, in secondo luogo si verificavano meno le intromissioni dei faccendieri e, in terzo luogo, la camera si organizzava meglio. Secondo Brunialti lo scrutinio di lista –la cui validità non rinnegava- per produrre dei benefici avrebbe avuto bisogno di un maggiore sviluppo dei costumi pubblici. Anche un altro fautore dello scrutinio di lista come Daneo ne criticava gli effetti, in particolar modo per aver reso «necessarie le coalizioni tra candidati», senza imprimere una connotazione politica alle liste. In più, per Daneo i partiti non si sarebbero formati né con l'uno né con l'altro sistema. E Bovio osservava in proposito che per ricostruire le parti politiche occorre «idee sicure e capi costanti». Alla discussione ed alla votazione conclusiva non prese parte significativamente l'on. Zanardelli.

Il provvedimento divenne legge il 5 maggio 1891 n. 210 ed i collegi tornarono ad essere 508, in base alla popolazione legale scaturita dall'ultimo censimento del 1881. Il disegno dei nuovi collegi venne affidato ad una commissione presieduta dal Ministro dell'interno e composta di dodici deputati nominati dal presidente della Camera e quattro senatori. I criteri della legge stabilivano alcuni punti fermi sul rispetto dei confini provinciali, della proporzionalità fra i deputati e popolazione in base al censimento più recente. I lavori della commissione si svolsero dal 20 maggio al 12 giugno con diciannove sedute. Alla fine, la tabella dei nuovi collegi fu approvata con un regio decreto del 14 giugno 1891, n. 280. Seguirono veementi proteste in aula di Fortis nei riguardi del ministro Nicotera e della Commissione per le amputazioni "arbitrarie" di alcuni collegi. Ad ogni collegio dovevano corrispondere in media 56.995 abitanti, ma le circoscrizioni presentarono profonde differenze. Fino alla XXVI legislatura il sistema delle circoscrizioni si sarebbe basato sul censimento del 1881. Tra tutte le anomalie segnaliamo la crescita dei collegi con più di 75.000 abitanti che rappresentavano il 28,7% nel 1913, mentre fino al 1900 non esistevano affatto.

Secondo la nuova legge elettorale n.315 del 1892, poi ritoccata, veniva proclamato eletto il candidato che avesse raccolto più della metà dei suffragi dei votanti e più del sesto del numero degli elettori iscritti nel collegio, altrimenti si sarebbe svolto il ballottaggio tra i primi due. Le elezioni del 6 novembre 1892 fecero registrare un largo successo del presidente del consiglio in carica, ossia Giolitti che usò in modo disinvolto i prefetti nei collegi in chiave filo governativa. Con la successiva legge n. 286 del 1894 si cercò di uniformare le liste amministrative e politiche, eliminando le irregolarità. Il numero degli elettori si ridusse a 2.120.185.

Per quanto riguarda il fenomeno dei collegi *uncontesed* riemerse con l'uninomiale a doppio turno, registrando però percentuali più basse rispetto al passato (30% circa tra candidature uniche e candidati senza competitori validi). Il ballottaggio si ripropose con percentuali non altissime (tranne la crescita del 1913) che oscillarono tra il 10 e il 15%.

