

Francesco Bonini (bonini@lumsa.it)

## Introduzione

Questo panel ha un prologo, che vale la pena ricordare, così da inquadrarlo in prospettiva. Il 9 giugno 2015 e il 9 giugno 2016 si sono tenuti due incontri di discussione, un primo workshop<sup>1</sup> e una seconda giornata di studi più strutturata<sup>2</sup>, nell'ambito del progetto di ricerca *L'Italia europea*, dedicati al "partito della maggioranza". Mentre il progetto ha dato luogo ad una pubblicazione<sup>3</sup>, il ragionamento intorno al partito della maggioranza "come forma di aggregazione politica e di pratica governabilità dell'Italia liberale" e "la sua possibile tipizzazione, come elemento di lungo periodo della struttura del sistema politico italiano", non ha portato ad una formalizzazione dei risultati, come peraltro era previsto. Ha tuttavia stimolato un piccolo gruppo di colleghi a sviluppare e approfondire le suggestioni che questo concetto, o, più modestamente, questione storico-politica, suggeriva e suggerisce.

Questione che si è ritenuto opportuno affrontare in modo graduale, "spacchettandola", come si usa dire.

Di qui la proposta e l'articolazione di questo panel. Che affronta il primo quarantennio della storia dell'Italia unita proponendo una periodizzazione, che intende superare quella auto-generata o basata sull'auto-rappresentazione dei "partiti". Realtà che era molto difficile discernere già nella Camera illustrata da Petruccelli della Gattina, che non riconosceva che un criterio topografico, per cui "noi abbiamo, come in tutti i Parlamenti, la distinzione di destra, di centro, di sinistra. Ma questa distinzione non è assoluta. Vi sono parecchi deputati che seggono alla sinistra e votano costantemente con la destra: altri che, anche sedendo alla destra, votano talvolta con la sinistra... Poi vi sono le farfalline"<sup>4</sup>. Per tacere delle altre tipizzazioni, che, anche in termini meno leggieri, percorreranno tutti i successivi parlamenti.

Supporta questa proposta di periodizzazione, che sarà illustrata da Fabrizio Rossi, una puntigliosa e innovativa ricognizione sulle crisi e la instabilità ministeriale, pur nella stabilità evolutiva degli assetti del sistema.

A supporto e in stretta connessione con questo dato strutturale si pone la rilettura della riforma elettorale del 1882 condotta da Tito Forcellese. Paolo Carusi e Giovanni Schininà ci offrono poi, tra i molteplici sviluppi possibili di queste riflessioni politico-istituzionali, rispettivamente un intervento su una questione qualificante del discorso e della cultura politica (intorno cioè al concetto e alla definizione di partito) e una riflessione sulla connessine che un tempo si diceva centro-periferia ed ora multi level.

Alla luce di questi contributi intenderemmo così riprendere il tema strutturale, ovvero verificare se è possibile esprimere una definizione "in positivo" del sistema politico italiano, proprio facendo leva sulle sue evidenti peculiarità, ovvero che limitarsi, come aggettivano la gran parte dei titoli di una bibliografia sterminata, a riferirsi ad un assetto "imperfetto", "mancato", con le mille

---

<sup>1</sup> [https://www.lumsa.it/sites/default/files/eventi/2015/workshop\\_09062015.pdf](https://www.lumsa.it/sites/default/files/eventi/2015/workshop_09062015.pdf)

<sup>2</sup> [https://www.lumsa.it/sites/default/files/link/Locandina\\_Seminario\\_9062016.pdf](https://www.lumsa.it/sites/default/files/link/Locandina_Seminario_9062016.pdf)

<sup>3</sup> *L'Italia Europea. Dall'Unificazione all'Unione*, a cura di F. Bonini - T. Di Maio - G. Tognon, Roma, Studium, 2017, con un articolo di F. Bonini, *Dinamiche del sistema politico italiano: il "partito della maggioranza"*, pp. 104-117

<sup>4</sup> F. Petruccelli della Gattina, *I moribondi del Palazzo Carignano*, Milano, Perrelli, 1862, pp. 40-41, nel primo capitolo sotto la rubrica: sua (ovvero della Camera) divisione.

gradazioni che sono state proposte tra questi due qualificativi. Percorrendo semmai la prospettiva della circolazione o del transplant.

È insomma possibile definire “the efficient secret” della costituzione italiana, che, con un innocente giuoco di parole è stata definita comunque un “caso” di successo? Per introdurre il nostro problema interessanti suggestioni ci offrono le formule proposte da un classico.

Come sappiamo l’*English constitution* si reggeva, confinato il monarca come “fountain of honour”, su “the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers”<sup>5</sup>.

Certo il contesto costituzionale, come riconosce lo stesso William Bagehot, è strutturalmente diverso: in Italia Vittorio Emanuele II ha plasticamente dimostrato “The traditional strength of the hereditary monarch”, come si era manifestata nella gloriosa rivoluzione del 1688 e poi era preterita<sup>6</sup>.

Il sistema parlamentare italiano infatti nasce e resta dualista, orléanista (e tale verrà confermato in sostanza financo in Assemblea Costituente). Corrisponde al dato di fatto per cui, rispetto al caso britannico, il capo dello stato sul Continente, e in specie quello francese (e italiano) non abbandona mai completamente (neppure nella *constitution Grévy*) lo spazio della decisione politico-amministrativa, ovvero “the spring of business”. In Italia – pur essendo presente a quanto attesta lo stesso Bagehot - ancora con Cavour, dopo la morte del Conte, questo dato viene mantenuto, nelle varie forme che le formule che proponiamo e che Rossi illustrerà, ovvero dapprima esplicitamente - e allora abbiamo utilizzato l’espressione classica *the king in parliament* - fino al momento periodizzante del 1869-’70, non a caso indicato da Jacini (e confermato dalle puntuali ricostruzioni di Rossi, *si parva licet*), successivamente in forme di preterizione, ma non meno chiare, ovvero dapprima in un contesto tendenzialmente bipartitico, consolidata con la presa di Roma l’area della legittimità, e poi con la formalizzazione del “partito della maggioranza”.

Detto della differenza strutturale, è invece importante lavorare sulla famosa formula del “segreto efficiente”, ovvero il fatto per cui la costituzione britannica si regge su “the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers”. E se, con una schematizzazione un poco azzardata, non potessimo constatare, come trasversalmente si può leggere nei contributi che saranno presentati, una comparabile “union”, pur se assai diversamente “close”, per il business lasciato alla monarchia, anche per il Regno d’Italia? Cui non farebbe velo l’assenza di partiti, in un contesto che peraltro non risultava così distante da quello inglese pre home rule<sup>7</sup>.

Anche per l’Italia in realtà vale la constatazione per cui “No doubt by the traditional theory, as it exists in all the books, the goodness of our constitution

---

<sup>5</sup> W. Bagehot, *The English constitution*, cito dalla 5a edizione, London, 1888, modellata sulla seconda,

<sup>6</sup> “The traditional strength of the hereditary monarch is at these times of incalculable use. It would have been impossible for England to get through the first years after 1688 but for the singular ability of William III. It would have been impossible for Italy to have attained and kept her freedom without the help of Victor Emmanuel: neither the work of Cavour nor the work of Garibaldi were more necessary than his. But the failure of Louis Philippe to use his reserve power as constitutional monarch is the most instructive proof how great that reserve power is. In February, 1848, Guizot was weak because his tenure of office was insecure. Louis Philippe should have made that tenure certain...”.

<sup>7</sup> Si vedano le suggestioni nel titolo di uno dei paragrafi del volume di F. Cammarano, *Strategie del conservatorismo britannico nella crisi del liberalismo*, Manduria, Lacaita, 1990: Il partito del centro: un trasformismo svelato, pp. 24-49. Sul tema del centro rimando a *Il problema del centro nella storia costituzionale dell’Italia “liberale”*. *Qualche considerazione preliminare*, in *Laboratorio di Storia*. Studi in onore di Claudio Pavone, Milano, Franco Angeli, 1994, pp. 25-50.

consists in the entire separation of the legislative and executive authorities, but in truth its merit consists in their singular approximation”.

Partito della maggioranza insomma significherebbe la modalità italiana – appunto non tendenzialmente bipartitica, ma bipartitica in una fase di passaggio - di costruire questa “singolare approssimazione”, ovvero prossimità tra governo e parlamento, in un quadro comunque più complesso di quello britannico, per gli avatar orléanisti, avvertendo che questo non significa necessariamente ruolo attivo della monarchia, ma comunque sempre riserva dello stesso, ovvero il mantenersi di “une force en dehors” della “close union”.

A questa “singolare approssimazione” non è in ogni caso strutturalmente disfunzionale l’instabilità ministeriale, che, non meno che in Francia, può configurarsi come una modalità di esercizio della stessa, né la *regulation croisée* tra centro e periferia, ovvero il “cripto federalismo” a suo tempo indicato da Gianfranco Miglio, Feliciano Benvenuti e Roberto Ruffilli<sup>8</sup>, che ne è conseguente forma organizzativa. Al riparo di un sistema elettorale che diventa funzionale prima alla costruzione (riforma del 1882) e poi al pilotaggio (ritorno all’uninominale a due turni) del partito della maggioranza.

Di questo processo manca una narrazione legittimante.

Un abbozzo di risposta a questa domanda strutturale può essere indicato riprendendo un’ultima annotazione di Bagehot, a proposito del Cabinet: “By that new word we mean a committee of the legislative body selected to be the executive body”.

Questo è forse il vero problema, il participio *selected*.

Una questione di governabilità surrogata da una pratica di rappresentanza, questo, alla luce delle ricerche che qui saranno discusse, potrebbe rappresentare il partito della maggioranza, che stiamo cercando di testare come il “segreto”, certo ad efficienza quantomeno intermittente, *discontinuous*, della costituzione dell’Italia unita.

---

<sup>8</sup> R. Romanelli, *Roberto Ruffilli e gli studi sulle autonomie locali*, in *Importare la democrazia. Sulla costituzione liberale italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, pp. 85-97.

Giovanni Schininà

## **Rapporto centro-periferia e costruzione della maggioranza parlamentare**

Un punto d'osservazione assai proficuo per riconsiderare il tema dell'instabilità governativa e, più in generale, i caratteri e le periodizzazioni del sistema politico in età liberale è rappresentato dalle relazioni tra centro e periferia. Tale categoria è qui intesa nel senso classico della tematica centralismo e autonomie, riferita all'intero territorio nazionale, all'interno della quale attribuiremo anche un'attenzione particolare alla dimensione Nord/Sud.

Attori principali della dialettica centro-periferia sono com'è noto figure e strutture delle istituzioni statali centrali (presidente del consiglio, governo, parlamento, amministrazione pubblica) come delle istituzioni o enti periferici (prefetti, sindaci, consigli comunali e provinciali) e della società civile più o meno organizzata (notabili, partiti, associazioni, enti,...). A scopo analitico distingueremo tre livelli, quello strettamente centrale, quello di intermediazione, quello locale, mantenendo sempre presente che l'approccio da noi condiviso rifiuta l'immagine di un centro nettamente omogeneo e separato dalla o dalle periferie e l'idea di una presunta costante condizione di oppressione o soffocamento delle autonomie locali. Interrelazioni e scambi reciproci sono infatti presenti a tutti i livelli e deducibili sia dalla prassi che dalla stessa normativa dell'epoca che attestavano un forte intreccio tra politica e amministrazione e spesso la compresenza di un duplice ruolo di rappresentanza dello stato e della comunità locale (si veda la figura del prefetto e del sindaco o ad esempio il possibile cumulo di cariche, parlamentari e locali). Ai fini di una periodizzazione dei rapporti centro-periferia, in ambito politico, tra l'unità d'Italia e la prima guerra mondiale o la fine dell'età liberale, è giocoforza riferirsi alle leggi comunali e provinciali e dunque allo spartiacque fondamentale costituito dalla legge del 1888, ma proveremo in conclusione a differenziare eventuali fasi interne a questi due grandi blocchi temporali (prima e dopo il 1888) e misurare, ad esempio, la corrispondenza con la suddivisione proposta da F. Rossi in merito alle crisi di governo.

### **1) Governo e parlamento tra politica e amministrazione.**

È un dato assodato che la realtà del paese unificato è contrassegnata da un elevato grado di frammentazione, determinato in gran parte dalla disomogeneità territoriale e dalla forza delle tradizioni localistiche e regionalistiche, tramandate dagli stati preunitari. È noto inoltre che buona parte della storiografia ha interpretato la scelta centralistica da parte della classe dirigente liberale al

potere, sia la Destra storica che la Sinistra storica una volta giunta al governo, come un'opzione obbligata, anche contro le proprie convinzioni teoriche, specialmente per le irrinunciabili esigenze della costruzione dello stato e poi della nazione, messe alla prova dalle condizioni emerse fin da subito nelle regioni meridionali.

Ma in che modo, in concreto, il centro riesca a riassumere la frammentazione localistica e integrare la periferia nelle sue istituzioni a livello centrale è ancora materia di ricerca e discussione. In tale ambito, provenienza, ruolo e capacità del presidente del consiglio e dei ministri, composizione e rappresentatività anche geografica del parlamento e delle sue maggioranze, protagonismo dell'amministrazione pubblica appaiono i tre nodi fondamentali di questa riflessione.

*Meridionalizzazione della classe politica di governo.* In merito all'allargamento della classe politica di governo che dall'originaria prevalenza centro-settentrionale si apre alla partecipazione di esponenti provenienti dalle regioni meridionali, conosciamo l'importanza dell'avvento al potere della Sinistra storica nel 1876. Se si parte dall'ottica territoriale della "piemontesizzazione" iniziale dei vertici politici e burocratici dello stato (e facendo poi coincidere essenzialmente con il centro il ceto politico del settentrione o di regioni come l'Emilia-Romagna e la Toscana) tale evoluzione potrebbe costituire un fattore non secondario nella nazionalizzazione crescente degli apparati istituzionali. Essa sarebbe sia il sintomo della conquista di spazi da parte del ceto politico meridionale, che in gran parte abbandona le posizioni iniziali anticostituzionali, sia la prova della sostanziale omogeneità della classe politica liberale nazionale che quanto meno accantona o minimizza pregiudiziali geografiche (altro è ovviamente il discorso sugli interessi economici e sociali privilegiati a livello nazionale, tema che rientra nella "questione meridionale"). Lo dimostrano la presenza di due importanti presidenti del consiglio, come Crispi e Rudinì (e successivamente Salandra, Orlando, Nitti) così come una serie di esponenti meridionali, a guida di ministeri cruciali, come ad esempio Mancini, Nicotera, Di San Giuliano, o comunque tra organizzatori della maggioranza parlamentare, come Rosano. Non si trascuri la presenza di prestigiosi esponenti delle opposizioni repubblicane, socialiste e, sul piano nazionale, cattoliche (Colajanni, De Felice, Sturzo).

In proposito Farneti ha osservato che, sul piano della formula politica e del programma di governo, nel parlamento d'età liberale si cercò di evitare che le alleanze politiche si costruissero su base puramente regionalistica e di ricomporre le fratture regionali con alleanze *cross-regional*. Vi sarebbe stato cioè regionalismo nelle forze politiche e di governo ma non forze politiche o di governo regionalistiche e la classe politica meridionale avrebbe fatto da cuscinetto a possibili movimenti localistici e particolaristici. Va comunque ricordato che l'assenza in questa fase della rappresentanza di forti movimenti separatistici non esclude il riaffiorare periodico di componenti

rivendicazioniste e antistataliste funzionali a costruire in periferia blocchi corporativi e interclassisti. Inoltre la meridionalizzazione degli apparati pubblici, specialmente agli alti livelli avverrà compiutamente solo ai primi del Novecento.

*Rappresentanza parlamentare e regionalismo dei gruppi.* Ciò che rimase costante in tutto il periodo liberale, almeno fino ai primi del '900, fu la connotazione regionalistica e localistica della raccolta del consenso e della strutturazione organizzativa in seno alla maggioranza parlamentare e in particolare dei gruppi di deputati. Sia la destra che la sinistra storiche furono partiti parlamentari che si associavano attorno ad alcuni leaders, di rinomanza nazionale ma pur sempre vincolata da legami personali e territoriali. Occorre ancora completare con analisi statistiche dettagliate e non parziali la mappa complessiva di questa rete di "partiti" parlamentari, anche per poter rispondere con precisione al quesito sul grado di regionalità o interregionalità dei singoli gruppi di deputati riuniti attorno a un leader. Ma è chiaro che comunque l'ampiezza del seguito personale degli stessi presidenti del consiglio è assai minore dell'insieme dei voti che si coagulano nella loro stessa maggioranza di governo.

*Debole leadership del premier.* È emblematico in proposito il caso di Crispi, che pure prova a sganciarsi da tale logica particolare, proponendosi quale carismatico unificatore di un partito della "nazione" (ma privo di una forte formula politica in grado di caratterizzarlo). Il premier siciliano, ad esempio, agli inizi degli anni '90, a fronte di una ampissima ma frazionatissima maggioranza (circa 400 deputati su 508), può contare su un gruppo fedele di appena una ventina di deputati. L'aspirazione crispina ad un rafforzamento dell'esecutivo e ad una leadership carismatica viene pertanto frenata e ridimensionata dalla difficoltà di conciliare, come ha scritto Rossi (si veda il contributo specifico), l'esigenza di raccordare al centro diffusi interessi localistico-clientelari e l'esigenza di portare avanti un indirizzo politico più generale. Nella pratica il continuo lavoro di costruzione di un consenso maggioritario in seno alla composita deputazione parlamentare in vista delle elezioni e subito dopo, non si discosta pertanto, nell'esperienza crispina, dalla pratica trasformistica di Depretis. Pare dunque confermata una regola da cui nessun presidente del consiglio, seppure con ricette diverse, può o riesce a prescindere dall'unità in poi, e che attesta, come suggerisce Bonini, l'immagine di una *leadership debole*. La dinamica e la soggettività del "partito della maggioranza" risultano alla fine più forti dell'iniziativa del suo leader pro-tempore, per cui paradossalmente le elezioni nazionali spesso non bastano a rafforzare il governo che, pur sempre vincitore, è spesso vittima delle imprevedibili ricomposizioni della camera neoeletta.

Si può semmai discutere sulla differente qualità dell'aggregazione realizzata dai singoli premier e di cui ravvisiamo tre tipologie: quella su base individuale e personale (molecolare avrebbe detto Gramsci) e su problemi contingenti, quella costruita attorno a gruppi di deputati su base regionale,

quella fondata su programmi politici. Concordiamo con l'ipotesi di Rossi, che ridimensiona la tesi di una predominanza eccessiva della prima tipologia e rivaluta la presenza di conflitti tra contrapposti programmi politici, a riprova della mancata uniformità della classe dirigente liberale nel primo quarantennio unitario. In attesa di ricerche più approfondite che verifichino un'evoluzione in tal senso ci limitiamo a suggerire alcuni spunti di riflessione sul nesso con la specifica tematica centralistica.

*Centralismo, maggioranza e ministerialismo.* È alquanto difficile misurare quanto il rapporto centro-periferia incida sulla instabilità di governo (40 crisi di governo verificatesi nei primi quarant'anni di Italia unificata) e sull'eccessiva frequenza delle consultazioni elettorali (ben 14 tra il 1861 e il 1900, di cui 5 soltanto nell'ultimo decennio). Apparentemente la questione specifica dell'accentramento o decentramento non è particolarmente determinante nello scatenare le crisi di governo se non in qualche occasione (1869, 1873, 1876) ma nella sostanza essa permea tutto il meccanismo di formazione e mantenimento della maggioranza. Com'è stato scritto (Bonini) nella pletora di votazioni per appello nominale del parlamento tra fine anni '80 e fine anni '90, anche quel centinaio di deputati della maggioranza solitamente assenti risulta indispensabile nel raccordo tra centro e periferia e tra politica e amministrazione. Inoltre, com'è noto il nerbo del "partito della maggioranza" è costituito dalla deputazione delle regioni meridionali e insulari (circa 200 sui 508 totali), di cui si è generalmente rimarcata la tendenza spiccata verso il ministerialismo e la maggiore disponibilità a esperimenti trasformistici, peraltro avviati da leader settentrionali. Per Farneti tale inclinazione rimanderebbe alla peculiare vulnerabilità del ceto dirigente e della piccola borghesia urbana meridionali a causa della mancanza di alternative di carriera economica e inizialmente anche burocratica nella società civile.

Anche il ministerialismo della deputazione meridionale, a nostro giudizio, non andrebbe tuttavia eccessivamente appiattito indistintamente su tutto il periodo considerato, sia perchè buona parte della deputazione meridionale si collocò all'opposizione non solo dei primi governi post unitari della destra storica ma anche dei governi "centristi" di Depretis tra il 1880 e il 1886, costituendo l'asse portante della sinistra dissidente, coalizzatasi nella cosiddetta "pentarchia", sia perchè non va sottovalutata la crescente attrattività dei partiti popolari, dell'Estrema sinistra, che troverà, specialmente nei primi del '900, massima espressione nella montante meridionalizzazione dei consensi e degli eletti del partito radicale.

In breve, l'alta instabilità di governo e l'elevata frequenza delle elezioni sono riconducibili ai limiti complessivi del sistema politico, che trovano una spiegazione nel particolare nesso tra politica e amministrazione.

*Caratteri e limiti del sistema. Il "circolo vizioso".* A frenare o impedire un'evoluzione democratica del sistema politico italiano contribuiscono, in generale, il modello costituzionale basato sulla doppia fiducia governativa (parlamento e corona) e la sfiducia o deliberata e motivata avversione verso la forma partito moderna da parte della classe dirigente liberale (in merito rimandiamo all'intervento di Carusi) che preferisce avvalersi del canale amministrativo. Come dimostra Forcellese anche il modo con cui si realizza la riforma elettorale del 1882 conferma i limiti della rappresentanza e dell'integrazione politica della società. Le modalità di voto previste nello scrutinio di lista a collegi plurinominali facilitano gli accordi trasversali tra i moderati di destra e sinistra, una sorta di "trasformismo dal basso", come scrive Rossi, che tende a escludere i candidati delle ali estreme e mantiene o potenzia i legami personali e gli interessi particolaristici.

È vero che alla fine degli anni '80, sul piano della pubblica amministrazione, le riforme crispine, anche quelle relative al versante strettamente centrale introducono innovazioni che preannunciano o quanto meno forniscono le basi per quello che sarà nei primi del Novecento il "progetto burocratico" giolittiano, che promuoverà il ruolo dell'alta dirigenza e l'amministrazione per enti paralleli. Ma, se il disegno crispino di un rafforzamento dall'alto dei legami tra Stato e cittadini fallisce, oltre alle scelte legate al crescente autoritarismo repressivo e alla politica estera, ciò è dovuto anche all'incapacità o mancata volontà di riformare la logica del sistema parlamentare, di cui la dialettica tra centro e periferia è componente essenziale.

A prevalere è, in sostanza, quello che la storiografia ha definito il "*circolo vizioso*", un meccanismo basato sullo scambio a tutti i livelli. Il presidente del consiglio è chiamato a negoziare con singoli o gruppi di deputati la loro fiducia in cambio di risorse o favori elargiti in periferia al collegio di provenienza e dell'impegno a sostenere la loro elezione, tramite l'uso politico della macchina burocratica, dei prefetti in particolare. I deputati a loro volta, in cambio della tutela "al centro" degli interessi dei comuni del loro collegio, devono la loro rielezione anche alla capacità delle consorzierie locali, guidate dai sindaci, di indirizzare l'elettorato in loro favore.

Si può dunque concludere che anche al centro è la forza delle periferie o, più esattamente, dei poteri e dei notabili locali di tutto il paese, a influire sulla fragilità del capo di governo, figura più di mediazione che di guida, producendo una costante instabilità di governo. Com'è stato scritto, a questo sistema politico l'ordinamento amministrativo accentrato a "centro debole" risultava estremamente funzionale.

## **2. Prefetti, scioglimenti e consigli provinciali**



Per verificare le concrete modalità di funzionamento del "circolo vizioso" e della commistione tra politica e amministrazione nel momento effettivo di incontro tra gli apparati centrali e la periferia sono cruciali la figura del prefetto e il procedimento dello scioglimento dei consigli comunali. In entrambi i casi sono compresenti elementi e testimonianze riconducibili sia al centralismo forte (uso politico e interferenza nelle lotte parlamentari o amministrative in sede locale, controllo degli atti delle amministrazioni locali) sia al centralismo debole (dalle forme di mediazione e compromesso sino all'impotenza delle autorità statali nei confronti dei poteri locali).

In merito ad entrambe le due versioni di centralismo esistono, nella storiografia, letture "positive" o "negative" dell'operato dei funzionari statali e delle procedure. Abbiamo avuto così da un lato una condanna dell'ingerenza governativa e della sopraffazione del centro nei confronti di una società locale, ritenuta sacrificata nei suoi propositi autonomistici e libertari, dall'altro lato un apprezzamento dell'azione prefettizia di cui si è messo in evidenza l'impulso ad una responsabilizzazione e modernizzazione del governo locale, a fronte di ceti dirigenti locali arretrati ed egoistici e di una società apatica e clientelare. Non sono escluse in questo caso forme estreme di resistenza localistica capaci di imbrigliare e rendere "impossibile" il comando di apparati impegnati nella costruzione di uno stato-nazione all'altezza dei tempi. Anche nell'ambito delle pressioni e interferenze prefettizie nelle questioni relative all'organizzazione del consenso non sono mancate riletture contestualizzanti.

Essendo impossibile un'analisi particolareggiata del dibattito storiografico in materia ci limiteremo a indicare quelle che ci appaiono le tendenze maggiormente consolidate e le ipotesi a noi più congeniali, sulla base degli studi e delle verifiche da noi effettuati.

*"Manovra" e uso politico dei prefetti.* La cosiddetta "manovra dei prefetti", la sostituzione o il trasferimento dei prefetti a scopi politici da parte dei presidenti del consiglio, che sono solitamente anche ministri dell'interno (a riprova dell'importanza del controllo diretto dell'apparato principe nelle relazioni centro-periferia) tra il 1861 e il 1900 risulta abbastanza contenuta, salvo eccezioni circoscritte, sia nel periodo della destra che con i vari capi di governo della sinistra (Depretis, Crispi, Giolitti) e durante la crisi di fine secolo (Rudini, Pelloux), anche dopo le riforme crispine sull'aspettativa.

L'impiego dei prefetti e, in generale dei funzionari dell'amministrazione statale periferica, per appoggiare il candidato filogovernativo alle elezioni parlamentari è una prassi consueta sin dai tempi dei primi governi postunitari, a cui non rinuncia nessuno dei presidenti del consiglio. In tale funzione il prefetto si conferma come il fondamentale terminale periferico del partito di governo che, in assenza di una forma partitica moderna organizzata nella società, si appoggia o preferisce appoggiarsi sull'amministrazione come strumento della campagna elettorale, pressione o

intimidazione nei confronti di funzionari e impiegati statali, elettorato e della manipolazione delle liste elettorali. Non risulta che tale operazione si svolga costantemente a tappeto e soprattutto che essa si riveli sempre vincente. Gli studi sul territorio ci confermano che i risultati finali sono il prodotto di una procedura negoziale, in cui talvolta i poteri locali riescono ad imporsi alle strategie centrali o comunque contrattano favori e scambi. L'attenzione per la strategia del caso per caso e la differenziazione delle singole esperienze sono dunque l'approccio più adatto alla comprensione del fenomeno. Si aggiunga che non pare condivisibile la tesi di prefetti totalmente succubi delle direttive dei loro superiori.

Se a buona parte della storiografia l'avvento della Sinistra al potere è sembrato segnalare un progressivo aumento dell'uso politico dei prefetti ciò è avvenuto, a nostro avviso, anche per il mutamento di alcune condizioni. In particolare un'ulteriore complicazione contrattualistica insita nel "trasformismo" applicato alle contese elettorali richiede ai prefetti un maggiore ruolo di mediazione. Si registra inoltre la perdita crescente del monopolio prefettizio di tutti gli ambiti economici, culturali e sociali in sede periferica (differenza più volte richiamata nel confronto con il prefetto francese), perdita che circoscrive le funzioni del prefetto appunto all'ordine pubblico e a questioni politiche. Si aggiunge dalla fine degli anni '80 la stretta normativa crispina sui controlli da parte dell'esecutivo nei confronti del prefetto.

Ugualmente presente nei confronti delle elezioni amministrative, l'intervento prefettizio ci pare in questo caso meno pressante e continuativo. Se emergono segnali di un suo aumento dagli anni '70 in poi ciò non avviene, a nostro giudizio, per una preordinata e pianificata strategia dall'alto bensì per la politicizzazione crescente della lotta politica locale, con il protagonismo di cattolici, radicali e poi socialisti, un'evoluzione temuta dalla classe dirigente liberale e che anche nella dottrina giuridica (si pensi a V. E. Orlando) si cerca invano di esorcizzare. L'ascesa di forze che non si riconoscono nello stato liberale o ne contestano la direzione complica enormemente lo spettro degli attori coinvolti e le interazioni del "circolo vizioso" chiamando in causa una maggiore partecipazione delle prefetture.

*Lo scioglimento dei consigli.* Ad un certo punto lo scioglimento dei consigli comunali, strumento per norma eccezionale, diventa il processo riassuntivo ed esplosivo delle dinamiche relazionali tra centro e periferia nel loro momento di contatto. Sebbene, come perfino il ministro dell'interno Nicotera lamentava nel 1892, le richieste di scioglimenti dei consigli comunali avanzate dai prefetti apparivano eccessive, va detto che nelle motivazioni il movente politico non era l'unico. Nella scelta non confluivano infatti soltanto l'esigenza di bloccare un esperimento comunale guidato da partiti popolari "sovversivi" o filoclericali, la volontà ministeriale di accontentare la pressione del deputato filogovernativo contro una giunta di un comune a lui ostile e l'effettiva paralisi del

consiglio comunale per effetto degli scontri fazionali su base familiare e clientelare, di cui non di rado il prefetto era spettatore neutro. Ma nei municipi esistevano soventemente reali inefficienze, gravi dissesti finanziari, inadempimenti amministrativi e corruzioni che giustificavano ampiamente l'opera di un delegato o commissario straordinario che riuscisse ad attuare un vero riordino degli affari comunali ed imporre nuove e più efficaci regole a consiglieri e impiegati refrattari.

L'aumento del numero degli scioglimenti dei consigli comunali, specialmente nel Mezzogiorno, durante i governi di Rudinì, Giolitti e negli anni di fine secolo, a fronte delle più basse cifre di cui poteva vantarsi Crispi, negli anni dei suoi governi, a nostro avviso non è di per sé sufficiente a dimostrare il maggiore uso politico di tale strumento da parte dei due presidenti del consiglio prima citati. La procedura rimase un miscuglio di motivazioni di opportunità o forzatura politica da parte del ministro dell'interno e di oggettive esigenze finanziarie, di propositi migliorativi (si veda lo stimolo suscitato dall'inchiesta Saredo a Napoli), di accresciute tensioni interne ai consigli comunali, favorite dall'allargamento del suffragio amministrativo e dall'elettività dei sindaci dapprima dei grandi centri e poi di tutti i comuni. È probabile che Crispi abbia preferito altri metodi per attuare i propri disegni autoritari e repressivi ed impedire l'ascesa delle forze anticostituzionali in regioni come l'Emilia Romagna o anche regioni meridionali, come la Sicilia e la Puglia, in cui progrediva l'associazionismo del movimento operaio (si vedano i Fasci siciliani), piuttosto che non la procedura degli scioglimenti dei consigli comunali (ma si veda il caso di Imola).

*I consigli provinciali.* Se invece vogliamo considerare, sempre nell'ambito della dimensione intermedia dei rapporti tra centro e periferia, un elemento tendenzialmente di stabilità e di garanzia della tenuta della rete di base del "partito della maggioranza" bisogna riferirsi ai consigli provinciali. Quest'ultimi, come ha sostenuto Bonini, costituiscono strutture profonde di coesione di un ceto politico, che attraverso le lunghissime carriere in questo ramo dell'amministrazione locale, supporta la continuità e stabilità delle leve politiche tra il 1882 e il 1913, attraverso tutti i differenti capi di governo. Non soltanto il cumulo di mandati (spesso i presidenti dei consigli provinciali, scelti tra i notabili locali più influenti, ma anche molti dei membri degli stessi consigli sono deputati o senatori) "è il più efficace circuito di relazioni politiche centro-periferia alternativo alla costituzione di forti strutture partitiche", ma il presidente del consiglio provinciale è elemento centrale del sistema di relazioni tra gli organi governativi e la rappresentanza degli interessi e delle élites locali.

Pur privo di importanti poteri, si tratta di un "circuito di personalità, che rappresentano snodi visibili di quel partito informale che garantisce la governabilità del Paese" e svolge una funzione essenziale di legittimazione del sistema politico. A riprova di tale ruolo stabilizzatore le elezioni delle cariche provinciali rivelano generalmente un grado più ridotto di competitività se confrontato

con quello parlamentare e soprattutto comunale. Si afferma spesso una sorta di rotazione che esprime un modello di organizzazione del notabilato locale basato su una controllata "circolazione delle élites" e sulla composizione e il coordinamento di una maggioranza al bivio tra centro e periferia e in attesa di un premio alla propria fedeltà governativa. Tale sistema non certo promotore di dinamismo ed efficienza muterà in parte in età giolittiana quando anche le elezioni provinciali risulteranno maggiormente contese grazie alla partecipazione e al possibile successo di candidature radicali e socialiste.

### **3) Comuni, sindaci e notabili locali**

Può sembrare una forzatura in un discorso relativo alla costruzione della maggioranza parlamentare e all'instabilità governativa, dedicare uno spazio riservato alla dimensione più locale. In realtà il sindaco e i consigli comunali rappresentando un ulteriore polo (accanto agli apparati ministeriali, ai deputati, ai consigli provinciali) all'interno della logica del circolo vizioso che caratterizza il sistema politico italiano dell'età liberale, diventano, a nostro giudizio, la cartina di tornasole del passaggio o mancato passaggio dallo stato liberale a quello democratico. Il processo di maturazione e autonomia del governo municipale può costituire infatti la vera sfida al sistema politico liberale e il perno delle sue possibili trasformazioni nella dimensione centro-periferia.

*La riforma crispina del 1888.* Se è vero che la legge comunale del 1888 provoca uno scossone storico nei rapporti centro-periferia ciò è dovuto soprattutto all'allargamento del suffragio elettorale amministrativo, che parifica quello politico (riforma del 1882) e all'introduzione dell'elettività dei sindaci, che fino ad allora erano stati di nomina governativa su proposta prefettizia. Le due riforme permettono da quel momento in poi di sperimentare governi municipali di forze diverse da quelle di governo, riducendo due fattori di condizionamento del centro sulla vita politica locale". La pratica accentratrice si sposta sempre più sul piano dei controlli sugli atti degli enti locali, tramite la Giunta Provinciale Amministrativa (al prefetto viene tolta inoltre la presidenza della deputazione provinciale, l'organo esecutivo del consiglio provinciale).

Non è marginale chiedersi perchè il centro, in questo caso il governo crispino, decida finalmente di riconoscere un allargamento degli spazi politici e partecipativi delle autonomie locali. La storiografia ha chiamato in causa l'improrogabilità di un'esigenza avanzata dalle forze democratiche e del resto presente nei programmi della sinistra (e che era stata frenata da Depretis, convinto che la strada più efficace per bloccare l'ascesa dei "rossi" e dei "neri" fosse la pratica trasformista applicata anche in sede locale). Si erano inoltre ridotti i vantaggi politici della nomina dall'alto dei sindaci ed

erano aumentati i costi organizzativi e burocratici delle procedure. Del resto sappiamo che Crispi, limitando l'elettività dei sindaci alle grandi città, puntava esplicitamente a inibire il rafforzamento o il ritorno al potere nella massa dei piccoli comuni delle forze della destra conservatrice, clericale e agraria. La concessione dell'elettività dei sindaci a tutti i comuni avrebbe avuto infatti preoccupanti ripercussioni sulla costruzione della maggioranza parlamentare, i cui meccanismi erano lasciati intatti e su cui il presidente del consiglio contava di incidere grazie al rafforzamento dell'utilizzo politico dei prefetti (anche nella revisione delle liste elettorali, politiche ed amministrative). Non a caso, qualche anno dopo, di Rudinì proverà a pilotare una "rivincita" paternalistica della destra storica, investendo proprio sul "decentramento conservatore" e sull'estensione dell'elettività dei sindaci a tutti i comuni (1896) per rivitalizzare le basi locali del suo schieramento e mostrando, ove necessario, di saper utilizzare strumenti anche originali della politica centralistica, come il "commissariato civile" allo scopo di svellere le vecchie maggioranze crispine in Sicilia.

Ma tornando alla riforma del 1888, non trascuriamo il fatto che la concomitante regolamentazione, razionalizzazione e modernizzazione crispina del settore delle opere pie, dell'assistenza pubblica, del sistema ospedaliero, rientra nell'obiettivo più generale, diremmo bismarckiano, di rispondere alla richiesta di autonomia dal basso con un'assunzione inedita di tali funzioni da parte dello stato, allo scopo di contenere e raffreddare le tensioni politiche e sociali e togliere spazi, in sede locale, ai movimenti politici d'opposizione.

*Crisi agraria, società di mutuo soccorso e nuovi modelli di competizione locale.* D'altra parte ci preme sottolineare l'importanza, nella genesi dell'ampiamiento del suffragio amministrativo e dell'elettività dei sindaci, costituita dall'autonomo sviluppo della periferia che ha, in quegli anni, il suo perno nell'accresciuta responsabilità del governo municipale e nell'autogestione delle forze sociali, che si condensano nella formula della "città che sale". Sul piano della lotta politica in ambito locale ci sembrano assai rilevanti, anche in funzione periodizzante dei rapporti centro-periferia, le conseguenze della crisi agraria degli anni '80. Tra queste, a nostro avviso, la proliferazione delle organizzazioni dei ceti lavoratori, sotto l'espressione di società operaie o società di mutuo soccorso, riveste un ruolo fondamentale non solo per l'accresciuta mobilitazione organizzata dei cittadini su tematiche economiche-sociali ma anche per gli adattamenti dei notabili tradizionali e i modelli di competizione partitica.

Esiste ovviamente una varietà di tipologie a riguardo, connesse all'estrema frammentazione del tessuto economico e sociale delle province e dei comuni italiani, ma ovunque, sia al nord che al centro e al sud del paese, si avvia una riarticolazione delle contese municipali generalmente su base bipolare o tripolare. Alla vecchia sfida tra due o al massimo tre notabili esponenti di due fazioni o famiglie contrapposte e legati ai circoli aristocratici o borghesi, già presenti in epoca preunitaria, si

sostituisce una nuova competizione elettorale sempre tra notabili, che però si appoggiano anche su una società di artigiani-operai o su una società di agrari-contadini. Al primo notabilato postunitario caratterizzato solitamente da un'esperienza risorgimentale, da una forte base patrimoniale, da competenze professionali e da influenti reti di relazioni personali nel proprio territorio ma anche al centro, succede dunque una nuova generazione che sa aggiungere la qualità organizzativa di massa e la capacità di gestione delle risorse comunali, talvolta fornita di maggiore spregiudicatezza e opportunismo.

Nell'epoca della sinistra storica, rivolta ad ampliare la spesa pubblica e a paracadutare sulle comunità locali, seppure con canali clientelari e disomogenei, finanziamenti per appalti, infrastrutture, servizi e il decoro urbano, tali doti potenziano la funzione di mediazione del rappresentante del territorio, in cui primeggiano gli avvocati. Essa si fonda su un consenso locale più esteso del passato, utilizzabile peraltro anche nella campagna elettorale parlamentare, che dal 1882 ha, come visto, un suffragio più esteso di quello amministrativo. Si spiega così quanto, per i notabili locali, la capacità di inserirsi nello stretto circuito che lega elezioni parlamentari ed elezioni comunali e provinciali, che appare a fine '800 crescente e sempre più carico di tensioni, diventi essenziale nel salto di qualità nazionale. Abbiamo già considerato l'importanza in tale sistema contrattuale del cumulo di cariche a più livelli e aggiungeremo dell'altro fondamentale canale di coesione tra centro e periferia costituito dalla adesione alla massoneria (in fondo tutti i leaders nazionali e i presidenti del consiglio sono anche o sono stati anche notabili locali).

*Effetti sul sistema politico e sull'intervento governativo.* Difficile dire con precisione a partire da quando il nuovo protagonismo dei sindaci e delle città nella catena centro-periferia, tramite il passaggio da un comune "corporativo" (gestito in forme patrimoniali da una oligarchia assai ristretta e poco ambiziosa di possidenti) ad un comune in cui si accresce la funzione "pubblica" e "imprenditoriale", condizioni in forme nuove e decisive il sistema politico. Sicuramente esso mette in tensione il sistema e accresce le difficoltà delle prefetture, se non altro per l'ampliarsi del panorama delle forze politiche coinvolte, nel pilotare indirizzi favorevoli ai deputati filoministeriali o nel ricambio delle maggioranze amministrative avverse, o semplicemente nel mediare e pacificare le parti fazionali accesamente in lotta tra di loro.

È del resto vero che la procedura di nomina dall'alto del sindaco si era rivelata già nei primi decenni postunitari complessa ed equilibrata. Il prefetto, costretto a tenere conto delle élites locali e delle autorità civili e militari della provincia, assecondava alla fine, per evitare contraccolpi, il notevole più votato o più influente all'interno dei consigli o nominava politici più in vista, espressione dei poteri locali. Questi ultimi si erano dimostrati spesso in grado comunque di opporsi a scelte calate dall'alto, a riprova di un precoce centralismo a centro debole. Pur in presenza di

periodiche interferenze prefettizie di fronte a pericolose proiezioni elettorali di schieramenti di opposizione allo stato liberale, repubblicani e soprattutto clericali nei primi due decenni, la strategia preferita rimaneva quella di stimolare un'assunzione di responsabilità di una società locale spesso immatura e di pacificare famiglie e fazioni avverse. Complice l'iniziale ristrettezza dell'elettorato e della classe dirigente locale possidente ciò aveva ridotto le preoccupazioni dei prefetti, che forse si aggravarono più a causa delle accresciute ingerenze dei deputati negli anni in cui si affermò il trasformismo parlamentare.

*L'onda lunga dell'89.* In ogni caso dal 1889 inizia un'onda lunga di rinnovamento delle maggioranze a livello locale che investe dapprima i capoluoghi e le città più popolose e poi si propaga ai comuni medi e piccoli e non si limita alle sole regioni settentrionali. Si tratta di un processo lungo che si completerà e realizzerà, a nostro giudizio, con la fine dell'età giolittiana, nel 1914, quando, anche nel Mezzogiorno, buona parte del notabilato locale si sgancierà dalla necessità di affidarsi all'esclusivo ombrello prefettizio. Altri canali di consenso, quale l'associazionismo di massa, anticamera del partito di massa, diventarono infatti in molti casi determinanti per la vittoria amministrativa e in prospettiva per l'elezione a deputato.

Contrariamente al punto di vista a lungo prevalente nella storiografia, le fonti archivistiche ci sembrano attestare che Giolitti, pur cercando di trarne profitto, lasciò più spazi alle autonomie locali e comunali e al crescente protagonismo municipale di socialisti, cattolici e radicali (si veda la municipalizzazione dei servizi), forse sperando in una funzione di stimolo imitativo presso il ceto medio liberale, accanto al vero e proprio sviluppo dello stato amministrativo.

*Elezioni politiche e amministrative e tendenze bipolari in periferia.* Un'ultima riflessione prima di passare alle conclusioni. Fermo restando il profondo intreccio tra il voto per parlamento e il voto amministrativo (molto più frequente a causa delle regole di rinnovo parziale del consiglio comunale) riteniamo di dover distinguere due differenze tra i due processi. In primo luogo, l'intervento manipolatore dei prefetti ci sembra più pervasivo nel caso delle elezioni politiche rispetto alle elezioni comunali (e tale differenza sarà più evidente, a nostro giudizio, durante l'età giolittiana). In secondo luogo, avvertiamo nelle elezioni amministrative, e municipali in particolare, una tendenza più spiccata al bipolarismo (semplificando, blocchi popolari e blocchi democratici da un lato, alleanze tra liberali conservatori e clerico-moderati dall'altro).

Tale tendenza dagli anni '90 sembra contraddire la permanenza dello schema centrista del "partito della maggioranza", compresa la versione del "trasformismo bipolare" che rimescola le carte, ma sempre trasversalmente sul piano parlamentare, tra partito delle spese e partito del raccoglimento. Nei primi del '900 l'evoluzione bipolare in sede locale non verrà particolarmente contrastata da Giolitti, che invece, per logiche di maggioranza, preferisce mantenere il vecchio metodo nella

Camera dove, com'è noto, fallirà verso la fine del primo decennio una proposta di scomposizione su linee bipolari.

#### **4) Per un'ipotesi di periodizzazione del sistema politico basata sui rapporti centro-periferia.**

In un'ottica di lungo periodo (1861-1922) esistono alcune costanti del sistema politico liberale che possono genericamente riassumersi nel pronunciato nesso tra politica e amministrazione e nella prevalenza di un centralismo debole. Quest'ultimo è insieme causa ed effetto di una strutturazione del sistema di rappresentanza politica a tutti i livelli, basata su rapporti di tipo personale-clientelare-notabile e sull'assenza o rigetto di una forma partito moderna, di massa. In tal senso la formula del "circolo vizioso" potrebbe racchiudere l'intero ciclo, dando ragione della logica negoziale che soprassedie ai rapporti tra le varie figure e strutture che collegano il centro alla periferia e sostanzia quegli aspetti di continuità presenti nel "partito della maggioranza".

Purtuttavia si rischierebbe in tal modo di dare un'immagine oltremodo immobilista di un percorso storico che pure ha a nostro avviso elementi di dinamismo e differenziazione al suo interno, riassumibili in estrema sintesi nei prodromi dello stato amministrativo e nella maturazione organizzativa della società politica locale attorno alla dimensione municipale, maturazione accompagnata dalle riforme elettorali, pur sfasate temporalmente nel piano parlamentare e in quello locale. Si tratta peraltro di fenomeni comuni alle altre esperienze europee, su cui sarebbe utile approfondire ulteriormente un confronto storiografico (si pensi, solo a titolo di esempio, alle comuni esigenze che la crisi di fine Ottocento pone sia allo stato italiano che a quello asburgico in merito alle modalità di integrazione delle periferie alquanto frammentate anche attraverso simili "progetti burocratici di governo").

In un ipotetico schema di periodizzazione lo spartiacque normativo del 1888 costituisce in ogni caso un punto di svolta incontestabile, un prima e un dopo, che non corrisponde alla successione destra-sinistra storiche ed interseca la fase parlamentare del trasformismo.

Suggeriamo inoltre di spezzare sia il trentennio precedente che il trentennio successivo alle riforme crispine in due fasi tra loro distinte, secondo lo schema seguente, che terrebbe conto non soltanto delle variazioni normative ma anche delle trasformazioni relative al metodo e alle formule di governo nazionale (completiamo lo schema anche con la prospettiva d'età giolittiana, che esula dalla nostra analisi):

#### **1) 1861-1882**



-Intervento dall'alto per pilotare, attraverso l'amministrazione statale, le elezioni parlamentari a favore di maggioranze segnate da una conformazione fortemente regionalistica dei due grossi schieramenti contrapposti, ma anche da una tendenziale alternanza bipartitica.

-Progressivo riequilibrio della classe politica nazionale sull'asse nord-sud, assorbimento della componente meridionale, confluita soprattutto nella Sinistra liberale.

-Contesto locale ancora arretrato e oligarchico, in cui i poteri locali sono alquanto resistenti ai tentativi di penetrazione, omogeneizzazione e modernizzazione dello stato.

## **2) 1882-1889**

-Sviluppo di due tendenze contrastanti, quella di un trasformismo dall'alto e dal basso, in cui sembrano incrementarsi le esigenze contrattualistiche e l'ingerenza elettorale degli apparati statali, da un lato, quella di un crescente protagonismo anche associativo in sede locale di ceti fino allora esclusi, stimolati dalla crisi agraria e dalle maggiori risorse messe in circolazione dalla spesa pubblica, dall'altro lato.

-Rappresentanza di un nuovo notabilato borghese e intraprendente, abile nello sfruttare l'estensione del suffragio politico e infine di quello amministrativo nonché le risorse comunali, in una competizione che comincia ad utilizzare maggiormente le componenti ideologiche e sociali.

## **3) 1889-1901**

-Avvio del decollo amministrativo, della meridionalizzazione della P. A. e dei consensi del partito radicale.

-La classe dirigente crispina o di fine secolo continua a rispondere alla crescita del municipalismo delle forze antiliberali utilizzando gli strumenti tradizionali del rapporto centro-periferia anche in forma repressiva o di "decentramento conservatore", senza però riuscire a impedire l'ascesa elettorale e amministrativa di radicali, socialisti e cattolici.

- La struttura della lotta politica in ambito locale comincia a prendere le forme bipolari o tripolari mentre il comune, grazie all'estensione dei servizi pubblici, si appresta a diventare "imprenditore".

## **4) 1901-1914**

-Il "progetto burocratico di governo" rigetta la stretta autoritaria di fine secolo per scegliere un'integrazione della periferia, attraverso una serie di inchieste sui governi locali, l'amministrazione speciale per enti paralleli e il riconoscimento di spazi di autonomia per il governo municipale, sanzionati dalla legge sulla municipalizzazione dei servizi.

-Non si abbandona d'altra parte l'uso degli scioglimenti dei consigli comunali e delle pressioni prefettizie, soprattutto nelle elezioni parlamentari, al fine di mantenere la maggioranza ed evitare un'evoluzione bipolare o il pieno affermarsi della forma partito.

-Avanzamento parallelo del processo di autonomia del notabilato locale dalla dipendenza nei confronti del canale prefettizio e crescita di socialisti e cattolici e dell'associazionismo di massa, non solo nell'Italia centrosettentrionale ma anche in alcune aree del Mezzogiorno.

In conclusione ci sembra che dalla strutturazione del rapporto centro-periferia il sistema politico dell'Italia liberale tragga, in una prima lunga fase, un modello fondato sul condizionamento localistico, imperniato seppure variamente sul "circolo vizioso" e sul "trasformismo", e, in una seconda fase, un modello tendente alla distinzione tra una prospettiva liberaldemocratica (condivisa anche se ambigualmente e parzialmente da Giolitti, dai radicali e dai socialisti riformisti) ed una prospettiva liberalconservatrice-nazionalista (che da Crispi, passando per Sonnino e il clerico-moderatismo approda a Salandra e ai nazionalisti). Quest'ultima evoluzione non trova il suo sbocco definitivo a causa della mancata affermazione democratica del sistema parlamentare e di moderni partiti organizzati nell'area liberale, aprendo così la strada, dopo la prima guerra mondiale, da un lato alle forze popolari contrarie allo stato liberale (socialisti e cattolici), dall'altro lato alla reazione fascista.

## *Le crisi di governo come criterio di periodizzazione (1861-1901)*

di Fabrizio Rossi

### *1. Introduzione*

Per affrontare il tema della instabilità di governo del primo quarantennio unitario abbiamo ritenuto necessario partire da un parametro oggettivo: l'analisi delle 40 crisi di gabinetto dal 1861 al 1901. Un'analisi che riguarda le crisi sotto il profilo della *forma*: *parlamentare* o *extraparlamentare* (quest'ultima dovuta ad accordi/dissensi tra le parti politiche o al diretto intervento del re), del *contenuto* (i conflitti interni alla classe dirigente liberale) e dell'*esito* (*cambio* di governo, *reincarico* del premier ma con sostituzione di ministri, *rinvio* alla Camera ma con rinnovo della fiducia, *scioglimento* della Camera).

Dall'esame emerge, in primo luogo, il ruolo istituzionale del re, sfatando gli equivoci sul suo intervento nelle crisi, visto ora come *patologica ingerenza* nella forma di governo parlamentare, ora come *ordinaria partecipazione al potere esecutivo* secondo la forma di governo monarchico-costituzionale. Il sovrano, in realtà, svolge un ruolo pienamente conforme alla forma di governo della doppia fiducia (della Corona e della Camera elettiva). Tende ad agire come *arbitro* nelle crisi provocate dalla Camera o da *parti* dei partiti (intesi naturalmente nel senso ottocentesco di partiti parlamentari) per ripristinare il rapporto fiduciario tra Camera e governo o per favorire la necessaria coesione tra i gruppi politici. Agisce come *potere* nelle crisi extraparlamentari che egli stesso provoca opponendosi al *continuum* governo/Parlamento.

All'analisi istituzionale si accompagna quella politica, centrata sul concetto di *partito della maggioranza* che, in assenza dell'ideale modello bipartitico, si organizza in molteplici forme attorno a premier capaci di assemblare coalizioni di «*parti*» di *partiti*: coalizioni di *parti* della Destra, coalizioni di *parti* della Sinistra, coalizioni di *parti* della Destra alleate a *parti* della Sinistra. Tale analisi ridimensiona, in parte, l'idea di maggioranze aggregate *su base personale* e su *problemi contingenti*, facendo spesso emergere un quadro di conflitti tra *contrapposti programmi di governo* ed evidenziando (cruciale punto di congiunzione dell'analisi politica con quella istituzionale) come dalla struttura più o meno ampia e coesa del *partito della maggioranza* dipenda il tipo di intervento del re.

A questa considerazione se ne deve aggiungere però un'altra. La dinamica politica, oscillante tra l'esigenza di raccordare al centro diffusi interessi localistico-clientelari e l'esigenza di portare avanti un indirizzo politico più generale, incontra comunque un limite invalicabile: la sfera di competenza della Corona in materia di politica estera e militare, fatta valere non solo nelle crisi parlamentari e nelle crisi extraparlamentari determinate dalle parti politiche ma, soprattutto, nelle eccezionali *crisi extraparlamentari* provocate dalla Corona stessa.

L'analisi delle crisi suggerisce una *periodizzazione* del primo quarantennio unitario diversa da quella canonica (destra, sinistra, trasformismo, crisi di fine secolo), valorizzando la fase centrale dell'*alternanza bipartitica*, collocata tra due periodi che invitano ad una più ampia riflessione sulla tradizionale categoria del *trasformismo*:

- 1) 1861-1869. *King in Parliament. Prevalenza delle crisi extraparlamentari provocate dal re* (conflitti sui modi di completare l'Unità).
- 2) 1869-1882. *Alternanza bipartitica assecondata dalla Corona. Prevalenza delle crisi parlamentari* (conflitti sul pareggio di bilancio e sulle riforme della Sinistra).
- 3) 1882-1901. *Ambigua preminenza del premier e trasformismo bipolare. Crisi parlamentari, crisi extraparlamentari e potere di scioglimento in capo al re* (conflitti tra partito delle spese e partito delle economie, tra politica di potenza e politica di raccoglimento).

## 2. 1861-1869. King in Parliament. Prevalenza delle crisi extraparlamentari provocate dal re

Nei primi anni unitari gli epigoni di Cavour non riescono a tenere compatta la grande maggioranza moderata uscita dalle elezioni del '61, scontando le rivalità fra le varie *correnti regionali* della Destra, mentre la Sinistra si divide tra una parte minoritaria disposta a partecipare al governo e una parte maggioritaria sostanzialmente *antisistema*.

In questa frammentata situazione parlamentare i governi sono di due tipi. Da un lato quelli formati da *parti* della Destra, egemonizzate ora dalla componente piemontese (La Marmora '64-'65 e '65-'66) ora dalla componente non piemontese (Farini-Minghetti '62-'64 e Menabrea-Cambray Digny '67-'68 e '68-'69). Dall'altro quelli basati sull'alleanza tra *parti* della Destra e *parti* della Sinistra (una sorta di trasformismo *ante-litteram*), guidati da premier di sinistra (Rattazzi '62 e '67) o da premier di destra (Ricasoli '66 e Menabrea '69). Entrambi i tipi di governo sono spesso caratterizzati da una notevole presenza di senatori, quasi a compensare le interne divisioni della Destra alla Camera: Farini-Minghetti (6 su 9), La Marmora (4 su 9), Menabrea, egli stesso senatore (4 su 9, ma inizialmente con 6 dicasteri per i doppi incarichi di Menabrea e Cambray-Digny).

Le divisioni della Camera, soprattutto sui modi di completare l'Unità, producono dunque governi deboli e instabili che consentono alla Corona di riacquistare un più ampio spazio di manovra, prima limitato da Cavour, e di perseguire una personale politica estera e militare. Su 10 crisi di gabinetto tra il giugno '61 e il maggio '69, ben 6 sono *extraparlamentari* provocate direttamente da Vittorio Emanuele II. Sostituisce Ricasoli nel marzo '62 (sul tema della libertà di associazione e di riunione dei Comitati di provvedimento garibaldini), Rattazzi nel dicembre '62 (dopo Aspromonte), Minghetti nel '64 (dopo la Convenzione di settembre e i conseguenti moti di Torino), La Marmora nel '66 (nominato Capo di Stato maggiore nella guerra contro l'Austria), Ricasoli nell'aprile '67 (è precluso l'ingresso al governo di Sella, invisato al re per la sua propensione a ridurre le spese militari), Rattazzi nell'ottobre '67 (dopo Mentana). *Extraparlamentare* è anche la crisi del maggio '69, determinata questa volta dall'accordo fra la Destra toscana di Cambray-Digny e la Sinistra riformista di Mordini sugli obiettivi del rigore finanziario e del decentramento amministrativo, una sorta di politica di raccoglimento *ante litteram* che ridimensiona il giudizio di *ministero di corte* attribuito anche all'ultimo governo Menabrea.

Le restanti 3 crisi sono *parlamentari*, in cui il re tende invece, in qualche modo, a svolgere un ruolo di arbitro. Considerando eterogenee e occasionali le alleanze tra la Sinistra e *parti* della Destra che provocano la caduta dei gabinetti *per pochi voti*, il re *conferma il premier dimissionario*, muovendosi però nell'*ottica istituzionale* di ripristinare il rapporto fiduciario tra Camera e governo in due modi: favorendo la sostituzione dei ministri più colpiti dal voto o sciogliendo la Camera stessa (scelta quest'ultima che la Sinistra non condivide ma che ritiene costituzionalmente legittima, criticando invece la soluzione della conferma del premier dimissionario).

Nel dicembre '65 il sovrano *conferma* La Marmora (dimessosi dopo la bocciatura *di misura* del servizio di tesoreria dello Stato affidato all'istituenda Banca d'Italia con cui Sella intendeva realizzare risparmi), ma vengono sostituiti Sella e i ministri a lui vicini. Nel gennaio '68 *reincarica* Menabrea (dimessosi dopo la sfiducia *per un solo voto* a seguito del dibattito post-Mentana) ma è sostituito il ministro dell'interno Gualterio, criticato per l'eccessiva azione repressiva nei confronti dei garibaldini. Nel febbraio '67 Ricasoli è battuto per pochi voti (partecipando peraltro al voto meno della metà dei deputati) sul divieto posto dal governo alle manifestazioni democratiche contro la legge dei ministri Borgatti-Scialoja sulla libertà della Chiesa. Il re, favorito un *rimpasto* per sostituire i citati ministri e spostare a sinistra il gabinetto (Depretis alle Finanze oltre che alla Marina, Cordova alla Giustizia oltre che all'Agricoltura, Correnti alla Pubblica istruzione), concede lo scioglimento a Ricasoli.

### **3.1869-1882. Alternanza bipartitica assecondata dalla Corona. Prevalenza delle crisi parlamentari**

Dal 1869 al 1882 si formano coalizioni parlamentari più ampie e coese tra le correnti interne ai due partiti attorno a precisi obiettivi politici (il pareggio di bilancio per la Destra, l'abolizione della tassa sul macinato e la riforma elettorale per la Sinistra) determinando governi più stabili. La Destra, anche per evitare che la Sinistra, rafforzatasi nelle elezioni del '67, possa riportare al potere Rattazzi, ora suo capo indiscusso, si ricompatta attorno al gruppo piemontese di Sella e al gruppo di Minghetti, (uno dei principali capi della Consorteria) dando luogo ai lunghi governi Lanza (1869-73) e Minghetti (1873-76). La Sinistra, dopo le divisioni dei primi anni di governo in cui si alternano 3 governi Depretis e 2 governi Cairoli, si ricompatta proprio grazie all'alleanza tra i gruppi dei due leader, dando luogo al lungo governo Cairoli-Depretis (1879-81). Va notato che nella fase iniziale dei governi più deboli, determinati dalla spaccatura tra la corrente moderata di Depretis e la corrente democratica di Cairoli, il re, come aveva fatto nei primi anni nei confronti dei governi composti solo da *parti* della Destra, favorisce la presenza nel gabinetto di ministri-senatori (4 su 9 nei ministeri Depretis del '77-78 e Cairoli del '78), quasi per compensare con la *competenza tecnica* del Senato, la *debolezza politica* della Sinistra *divisa* alla Camera (una "caratura" più tecnica, con 4 ministri-senatori, presenta peraltro anche il governo Minghetti del '73, nato dopo una seppur temporanea divergenza con Sella).

Il 1869, più che rappresentare il *dies ad quem* di un *Risorgimento alla deriva* (l'aspra polemica tra Destra e Sinistra sullo scandalo del Monopolio dei tabacchi che chiuderebbe l'epoca eroica della rivoluzione liberale evidenziando il degrado politico-morale degli anni della *consorteria*) sembra dunque rappresentare il *dies a quo* di una delle fasi più positive dell'Italia liberale, in cui Parlamento e Corona tendono ad assecondatare un'evoluzione istituzionale nel senso dell'*alternanza bipartitica*, con l'auspicio di poter finalmente cementare l'unità del Paese.

Il nuovo corso si apre con una crisi parlamentare che, per la prima volta dal 1861, determina il *cambiamento del premier*. Eleggendo suo presidente Lanza anziché il candidato governativo Mari, la Camera costringe Menabrea alle dimissioni e il re, falliti i tentativi di un nuovo gabinetto tra parti della Destra e parti della Sinistra, nomina il governo Lanza-Sella, sorretto da Minghetti. Da allora, fino al 1882, l'Assemblea elettiva resterà al centro del sistema politico, determinando 11 delle 12 crisi di governo.

Ciò finisce per condizionare anche l'atteggiamento della Corona che nelle *crisi parlamentari* tende a svolgere sempre più il ruolo di *arbitro* anziché quello di *potere*, prevalentemente esercitato nelle *crisi extraparlamentari* dei primi anni unitari (l'unica *crisi extraparlamentare* del periodo, su cui torneremo, non è provocata dal re ma dall'intesa tra gruppi della Sinistra). Nello svolgere tale funzione di arbitro il re assecondata il consolidamento del bipartitismo: *appoggia governi* di Destra o di Sinistra sufficientemente solidi e coesi attorno a precisi obiettivi politici, anche se colpiti da *esigui* voti di sfiducia. Dà *ragione alla Camera*, sostituendo i governi colpiti da un *netto* voto di sfiducia, lasciando però la *premiership* nelle mani del partito.

Per quanto riguarda la Destra si evita che occasionali alleanze di deputati di destra e di sinistra, soprattutto meridionali, ostacolino l'obiettivo *del pareggio di bilancio*. Nell'aprile '73 Vittorio Emanuele II respinge le dimissioni di Lanza, battuto per pochi voti sull'*emendamento di spesa* per l'arsenale di Taranto, *rinviandolo* alla Camera senza neanche chiedergli di sottoporsi ad un rinnovo della fiducia (come sarà prassi di lì in avanti per tutti i casi di *rinvio*). Nel maggio '74 respinge le dimissioni di Minghetti, sconfitto per un solo voto a scrutinio segreto sulla *misura antievasione* della nullità degli atti non registrati (particolarmente diffusi al Sud) concedendogli lo scioglimento della Camera.

Nel giugno '73 sostituisce invece il premier Lanza, sconfitto *nettamente* sui risparmi proposti da Sella (riduzione delle spese militari e istituzione della Banca unica) ma lo rimpiazza con Minghetti, altro leader della Destra. E' vero che inizialmente il re sollecita Minghetti ad un'intesa con alcuni uomini della Sinistra (che aveva fortemente contribuito alla caduta di Lanza) ma la Sinistra

compatta, anche per evitare nuove esperienze di governo in posizione subalterna, avanza richieste (4 ministeri chiave, incluso l'Interno) che Minghetti non può accettare se non mettendo a rischio l'unità del partito (compreso il gruppo di Sella) sull'immutato obiettivo del pareggio di bilancio (sebbene da perseguire ora in modo più graduale). Destra e Sinistra si mostrano, dunque, in questa occasione, partiti ancora sufficientemente coesi, in grado di evitare quelle personali iniziative del re che negli anni '60 avevano portato ai vari *connubi* a geometria variabile.

La Corona si comporta da arbitro anche nei confronti dei governi di sinistra. Asseconda il voto della Camera divisa tra le varie correnti politico-regionali del partito (divisione accentuatasi dopo la schiacciante vittoria elettorale del '76) alternando al governo Depretis e Cairoli, ma asseconda anche l'intesa sull'abolizione della tassa sul macinato proprio tra i gruppi di Depretis e Cairoli, che respingono le obiezioni del ministro delle Finanze e Tesoro Grimaldi, favorevole alla tesi del Senato sulla mancata copertura finanziaria dell'abolizione della tassa. Le dimissioni del governo Cairoli, frutto di quell'intesa, determinano l'unica *crisi extraparlamentare* del periodo (novembre '79), decisa a Camere chiuse probabilmente proprio "per evitare il controllo del Parlamento e per uscire dalle sue forze contrastanti".

Il *reincarico* a Cairoli, con Depretis all'Interno e Magliani (uomo fidato di Depretis) al posto di Grimaldi, sottolinea il ruolo del *partito*, e delle trattative tra le sue principali correnti, a scapito del dibattito e del voto parlamentare (per iniziativa di Cairoli nel maggio '76 si era già costituito un *Comitato della Sinistra*, distinto dall'allora maggioranza con i moderati toscani, allo scopo di controllare l'adempimento del programma). La critica sulla *incostituzionalità* di tale procedura, dopo il susseguirsi, dal '69, di ben otto crisi parlamentari, è solo accennata sulla stampa. Lo stesso leader della Destra Sella ribadisce che "il re ha il diritto di nominare i ministri quando e come crede", limitandosi a criticare la Sinistra per la scelta della *crisi extraparlamentare* che impedisce all'opinione pubblica di comprendere chiaramente le ragioni delle dimissioni del gabinetto.

Al più solido governo Cairoli-Depretis del 1879-81 (che ricompatta il partito sull'obiettivo delle riforme), sconfitto *di misura* nell'aprile 80 sull'esercizio provvisorio del Bilancio (scontando ancora una volta le critiche sulla mancata copertura finanziaria dell'abolizione del macinato) il re concede *lo scioglimento* della Camera, consentendo così alla Sinistra di superare, sulla *vexata quaestio* della tassa, le ultime resistenze delle Camere.

Storicamente *più problematica* è la lettura del netto voto di sfiducia (242 no e 181 sì) del marzo '76 che segna il passaggio dalla Destra alla Sinistra. In quel voto, con cui la Sinistra (rafforzatasi nelle elezioni del '74) e la destra toscana mettono in minoranza Minghetti sulla proposta della statizzazione delle ferrovie, convivono infatti una prospettiva trasformistica e una prospettiva bipartitica. Per sbarazzarsi del condizionante appoggio dei moderati toscani la sinistra democratica di Cairoli e Zanardelli (ma anche Crispi) chiedono subito le elezioni, avversate invece dal ministro dell'Interno Nicotera che coltiva l'idea di consolidare e allargare un'alleanza di centro con la destra toscana e altri gruppi moderati. Una certa ambiguità è imputata allo stesso discorso elettorale di Stradella in cui il premier Depretis, da un lato, riferendosi all'esigenza della "trasformazione dei partiti", sembra propendere per "un indirizzo tendenzialmente di centro" dall'altro, sottolineando l'esigenza di costruire un saldo "ministero di progressisti", sembra indicare una linea dichiaratamente di sinistra.

Tale ambiguità peraltro riguarda sin dal '70 (venuta meno, con la presa di Roma, la differenza sui modi di completare l'Unità tra *rivoluzionari* e *moderati*) la stessa espressione *trasformazione dei partiti*. Con essa si intende costruire una *grande forza di centro* che isoli le estreme o *due partiti nuovi* che si alternino al potere su precisi indirizzi politici (un partito *progressista* che integri la sinistra più radicale e un partito *conservatore* che integri i cattolici)? E' vero che Depretis, presentando il suo gabinetto alla Camera, afferma che *un partito non è il governo*, in netto contrasto con la formula cavouriana *il governo è un partito*, ma con ciò sembra solo prendere realisticamente atto che, almeno per ora, "il ministero deve ragionevolmente fare assegnamento" sui moderati toscani. La sottolineatura dell'obiettivo dell'allargamento del suffragio (distinguendo la Sinistra dai

temporanei alleati moderati) e l'invito alla Camera a non compromettere la "prima prova dell'alternativa vita parlamentare" sembrano invece indicare una *prospettiva bipartitica*.

Tale prospettiva bipartitica che vede alternativo alla Destra un *partito progressista*, ancorato al patrimonio ideologico della Sinistra (libertà civili, riforma tributaria, allargamento del suffragio), è confermata a nostro avviso - superando, come si visto, le resistenze del Parlamento - dalla *crisi extraparlamentare* del novembre '79 (che ricompatta il partito sulle riforme) e dallo *scioglimento della Camera* dell'aprile 80 (che, con la vittoria elettorale, consente a Cairoli di vincere la battaglia sul macinato). Le due crisi testimoniano il *lealismo istituzionale* della Corona nei confronti della Sinistra (peraltro manifestatosi, anche con l'altro re, già con lo scioglimento del '76), riconosciuto anche dal radicale Bertani. D'altro canto la Sinistra democratica mostra di nutrire assoluta fiducia nella funzione progressiva della monarchia "temprata nel Risorgimento, nel segno della lotta per la libertà". Umberto, anche dopo il rischio corso con l'attentato dell'anarchico Passanante, che nel dicembre '78 fa cadere il 1° governo Cairoli sul tema dell'ordine pubblico, mettendo in crisi la politica liberale del "reprimere non prevenire", continua infatti ad appoggiare il leader democratico che con il governo del 1879-81 porta a casa l'abolizione del macinato (1880) ed imposta la riforma elettorale.

Non convince dunque il giudizio che vede negli gli anni 1879-82 "la conclusione di quel movimento di deflusso della spinta della Sinistra in senso democratico, già iniziato con il fallimento del governo Cairoli del '78". Tale giudizio sconta a nostro avviso il fatto che l'*alternanza bipartitica* - caratterizzante l'intero periodo 1869-82 - sia spesso inquadrata "all'interno di tendenze *di lungo periodo* che conducono piuttosto ad appiattire che ad esaltare gli elementi nuovi nel programma della Sinistra" e più in generale, come abbiamo visto, risulti schiacciata, sin dal '70, sulla successiva stagione trasformistica.

Il privilegio di sapere come le cose sono andate a finire (*il trasformismo*) non deve costituire un pregiudizio nei confronti della precedente fase storica (*l'alternanza bipartitica*) il cui *inizio della fine* va semmai rintracciato nella rottura tra Cairoli e Depretis dell'aprile-maggio '81 sulla politica estera (seconda crisi tunisina). La nuova divisione a sinistra dà infatti maggiore spazio di manovra alla funzione arbitrale del re che incarica Sella per la formazione di un governo di coalizione di centro-sinistra, ipotesi scongiurata solo in *extremis* dall'accordo tra Depretis, Zanardelli e Baccarini che evita così di riconsegnare alla Destra la *premiership*. Da quell'accordo restano tuttavia fuori Crispi, Nicotera e, soprattutto, Cairoli. La vera uscita di scena di quest'ultimo (nell'81 dunque, non nel '78) segna davvero la fine della politica delle *mani nette* e del *reprimere e non prevenire*, preannunciando la stagione del trasformismo basata su coordinate opposte: la politica di potenza (l'aumento delle spese militari richiesto dalla Triplice, l'espansionismo coloniale) e la politica di restrizione delle libertà statutarie (per fare argine all'avanzata dei *rossi* e dei *neri*).

#### **4.1882-1901. Ambigua preminenza del premier e trasformismo bipolare. Crisi parlamentari, crisi extraparlamentari e potere di scioglimento in capo al re.**

Il primo passo per la costruzione della maggioranza trasformistica sono le elezioni del 1882, in cui le particolari caratteristiche dello scrutinio di lista, una sorta di "maggioritario a liste componibili" (l'argomento è trattato e approfondito nel contributo di Tito Forcellese), lungi dal consolidare il bipartitismo, favoriscono accordi tra moderati e progressisti nei 135 più ampi collegi plurinominali. Il trasformismo sembra dunque prendere le mosse più *dal basso* (il timore dei singoli candidati di destra e di sinistra di non essere eletti di fronte al presumibile successo dei radicali in conseguenza dell'allargamento del suffragio) che *dall'alto* (Depretis è ancora contrario ad una dichiarata *fusione* con la Destra, ostacolata dai ministri della Sinistra democratica Zanardelli e Baccarini).

La nascita ufficiale del trasformismo avviene con la crisi del maggio '83, di fatto una *crisi extraparlamentare*. Depretis si dimette nonostante l'amplissimo voto di fiducia (348 sì, 29 no, e 4 astenuti) proprio per sbarazzarsi di Zanardelli e Baccarini, contrari all'intesa con la Destra emersa

nettamente dal voto. *Reincaricato*, Depretis forma una *maggioranza di centro* (un'alleanza tra sinistra moderata e destra moderata con lo scopo di emarginare le estreme) che si dimostra ampia ma non coesa come attestano le 5 crisi di gabinetto tra il maggio '83 e il luglio '87. Depretis riesce a gestire le crisi usando la procedura in cui è maestro (*dimissioni* dopo un voto favorevole ma con *esigua maggioranza*) che gli consente di riottenere l'incarico, *ri assemblando* la sua maggioranza trasformistica attraverso il sacrificio, di volta in volta, dei ministri più colpiti dal voto: nell'84 Baccelli sulla riforma universitaria, nell'85 Mancini sul bilancio degli Esteri, nel febbraio-marzo '87 Robilant dopo l'eccidio di Dogali.

Tale procedura non può però funzionare nell'86, non potendo Depretis permettersi di liquidare (dopo l'approvazione di *misura* dell'assestamento di bilancio) il ministro Magliani, l'uomo su cui si basa la politica della spesa pubblica in deficit, vero *core-business* del trasformismo. In questo caso, anziché seguire la consueta via delle dimissioni e del reincarico, Depretis, per proseguire la politica finanziaria di Magliani, chiede lo *scioglimento della Camera* che la Corona gli concede, non ritenendo la pur ampia coalizione antiministeriale, composta dai dissidenti di destra (Rudinì) e di sinistra (i pentarchi) e dai radicali di Cavallotti, una possibile alternativa di governo.

E' stato osservato che il blocco trasformistico risponderebbe in Italia alla stessa esigenza espressa dal *party government* in Gran Bretagna, cioè l'esigenza di "rendere la politica più autonoma dalla Corona, riducendo le aspettative del re in merito alla nomina del primo ministro." In realtà, come si è visto, anche il breve esperimento italiano dell'alternanza bipartitica sembra muoversi in quella direzione. La Corona, infatti, tra il 1869 e il 1882, *nomina* i premier tenendo conto delle indicazioni della Camera o delle parti politiche, e i premier dei governi più solidi e coesi di questo periodo ottengono dal re *le elezioni* per portare a compimento il proprio indirizzo politico.

Come è noto, però, se in Gran Bretagna il *party government* si consolida spostando il baricentro politico dal conflitto governo/Parlamento al conflitto elettorale bipartitico (favorito dal sistema uninominale a turno unico), che fa transitare il potere di scioglimento dalle mani dal re a quelle del primo ministro, in Italia l'allargamento del suffragio e il collegio plurinominale con scrutinio di lista, lungi dal consolidare il bipartitismo, contribuiscono ad aprire la strada, come si è detto, al trasformismo che dà vita ad una *preminenza del premier* solo di facciata.

Le continue crisi di governo provocate dalla grande ma non coesa maggioranza trasformistica non impediscono la *preminenza* di Depretis (5 continuativi ministeri dall'81 all'87) e di Crispi (4 ministeri intervallati tra l'87 e il '96), ma, al di là delle differenze di metodo tra il trasformismo debole di Depretis (più dedito alla mediazione parlamentare) e il trasformismo decisionista di Crispi (spesso basato sul *fatto compiuto*), si tratta di una di una *preminenza ambigua*. I premier, infatti, più che rendersi autonomi dalla Corona, ne utilizzano *i poteri di nomina* del gabinetto (i molteplici reincarichi a Depretis e Crispi) e *di scioglimento* della Camera (nell'86 Depretis, nel '90 e nel '95 Crispi) per superare le difficoltà incontrate in Parlamento.

La preminenza del premier rivela poi tutta la sua debolezza quando, all'inizio degli anni '90, al trasformismo di Crispi (l'alleanza di centro che tiene ai margini le estreme) si contrappone il trasformismo di Rudinì (l'intesa tra la Destra e la Sinistra dissidenti alleate ai radicali di Cavallotti). Allora, nello scontro tra il partito delle spese (Crispi) e il partito delle economie (Rudinì), la Corona non svolgerà più la funzione di *arbitro* ma, nuovamente, quella *di potere*, contrastando governi sostenuti dal Parlamento ma propensi a tagliare il bilancio militare.

Nel maggio '96 il re torna a provocare direttamente una *crisi extraparlamentare* costringendo alle dimissioni Rudinì, per liquidare il ministro della Guerra Ricotti e il suo progetto di riduzione delle spese militari, già approvato dal Senato, dalla Commissione della Camera e pronto per l'esame in Assemblea. Nelle stesse *crisi parlamentari* il sovrano abbandona il ruolo di arbitro parteggiando apertamente per la politica di potenza contro la politica di raccoglimento. Nel maggio '92 non concede *lo scioglimento* a Rudinì, sfiduciato *di misura* (193 no, 185 si e 8 astenuti), contrariamente a quanto aveva fatto, come sappiamo, nei casi analoghi di *esigua* sfiducia, con Minghetti nel '74 e con Cairoli nell'80. La ragione di ciò è il *contenuto politico* della richiesta di scioglimento da parte del premier che, a differenza del '74 (pareggio di bilancio) e dell'80 (abolizione del macinato),



tocca il principio non negoziabile della Corona (la riduzione delle spese militari nel più complessivo quadro delle economie). Non a caso lo scioglimento rifiutato a Rudinì, è concesso pochi mesi dopo a Giolitti (*l'homo novus* imposto dal re al Parlamento e dimessosi dopo un *esiguo* voto di fiducia iniziale), a condizione che non sia toccato il bilancio dell'esercito e della marina.

La più famosa analisi sulla *preminenza* del premier è, come è noto, formulata nel '97 da Sonnino nel celebre scritto *Torniamo allo Statuto*, in cui si sottolinea che “bisogna finirla con l'onnipotenza *cancellieresca* di un presidente del Consiglio che si vale della Corona per imporsi alla Camera, della Camera per imporsi alla Corona”. La vicenda di Rudinì, che nel '96 ha l'appoggio di entrambe le Camere ma è costretto dal re alle dimissioni, dimostra che non c'è alcuna *usurpazione* dei poteri della Corona da parte del presidente del Consiglio, nonostante le accresciute attribuzioni previste dal decreto del '76 (confermate poi da quello del 1901) lo rendano sempre meno un *primus inter pares*. I presidenti del Consiglio non intaccano quindi *i poteri di nomina* del governo e *di scioglimento* della Camera che restano saldamente in capo al re, potendoli solo sfruttare quando, come nei citati casi di Depretis, Crispi e Giolitti, vi sia tra Corona e governo piena uniformità di vedute sull'indirizzo politico (nel caso di specie l'invalidabile limite delle spese militari).

*L'analisi degli scioglimenti come soluzione delle crisi* sconfessa dunque l'opinione ancora diffusa che il potere di scioglimento passi, almeno a partire da Depretis, dalle mani del re a quelle del premier, restando invece una facoltà discrezionale della Corona: oltre ai casi del '92 (rifiutato a Rudinì, concesso a Giolitti) lo scioglimento nel '79 è rifiutato a Depretis (considerato troppo debole esprimendo solo una parte della Sinistra) e concesso nell'80, come sappiamo, a Cairoli (espressione di una Sinistra ricompattata sulle riforme).

D'altro canto, più in generale, l'analisi degli scioglimenti (sia quelli a seguito di crisi parlamentari, sia quelli cosiddetti *liberi*, cioè volti a rafforzare la maggioranza di governo) invita a ripensare anche l'idea che sia “il governo a fare la Camera e non la Camera a fare il governo.” Se infatti è il governo, con l'avallo del re, a *fare le elezioni*, per superare il conflitto con la Camera o per rafforzare la propria maggioranza, è anche vero che spesso la Camera neoelitta *fa subito cadere il gabinetto*: La Marmora ('65), Ricasoli ('67) Crispi (gennaio '91), Pelloux (1900), una dinamica politico-istituzionale che sembra, in qualche modo, riassumere la controversia tra *centralismo forte* e *centralismo debole* (tema affrontato e approfondito nel contributo di Giovanni Schininà).

Da un lato l'uso di prefetti e sindaci per vincere le elezioni (molti oppositori, in vista della campagna elettorale, diventano *ministeriali* sapendo di poter sfruttare il governo quale unica struttura *organizzata* della politica), dall'altro la formazione di maggioranze fluide e instabili, volte a raccordare al centro le molteplici istanze locali. Di qui la doppia critica al parlamentarismo, accentuatasi durante il trasformismo: l'accusa alla Camera di essere *debole* a fronte delle continue richieste di spese localistico-clientelari attivate dal *circolo vizioso* elettori-deputati-ministri (facendo riemergere il deficit) e nel contempo l'accusa alla Camera di essere *onnipotente*, mettendo continuamente in crisi i governi.

Proprio la caduta di Crispi nel '91 segna il “risveglio dei partiti parlamentari” che si manifesta però nella singolare forma di un *trasformismo bipolare*, una sorta di surrogato del bipartitismo. Come si è detto le imprese coloniali e le spese militari, che legano sempre più strettamente finanza e politica estera, dividono la grande maggioranza trasformistica in un *partito delle spese* e in uno *delle economie*, opponendo una *politica di potenza* a una *politica di raccoglimento*. Da un lato i governi Rudinì ('91-92 e '96-98) mettono alla prova la coalizione andata formandosi sin dalla seconda metà degli anni '80 (*dissidenti* di destra e di sinistra alleati ai radicali di Cavallotti), dall'altro i governi Crispi ('93-94 e '94-96) vedono progressivamente ridursi l'ex-grande maggioranza depretisina, parte della quale si mostra sempre più favorevole alla politica delle economie. In tale contrasto, non sufficientemente evidenziato, a nostro avviso, dalla storiografia, che tende a collocare entrambe le tendenze sotto la comune e indistinta formula del trasformismo, il re appoggia la politica di potenza garantendo il principio della intangibilità del bilancio militare.

Ciò non significa che Umberto, dopo Adua, tenendo conto delle manifestazioni di piazza e delle irrituali *autoconvocazioni* di deputati e senatori per criticare la *crisi extraparlamentare* provocata da

Crispi (dimessosi per evitare la sfiducia sulla politica coloniale), non ritenti la carta Rudinì. Detta però le proprie condizioni: nel luglio '96 lo *reincarica*, ma solo dopo la liquidazione del ministro Ricotti e della sua riforma dell'esercito, nel '97 gli *concede lo scioglimento*, ma, ancora una volta, a patto che il programma di economie non riguardi le spese militari.

Con i moti popolari del '98 le crisi di governo si spostano sul tema della libertà di riunione ed associazione. La crisi *extraparlamentare* del governo riformista Rudinì-Zanardelli del giugno '98 è dovuta al contrasto tra Zanardelli (appoggiato da Rudinì), favorevole a restrizioni delle libertà statutarie solo temporanee, e Visconti Venosta che le vuole invece permanenti. L'uscita dal governo di entrambi i ministri indebolisce il *reincaricato* Rudinì che, fallita l'idea di riproporsi come elemento di mediazione tra la linea reazionaria di Sonnino e il progetto di concentrazione della Sinistra attorno a Zanardelli, si dimette prima del voto di fiducia iniziale.

Anche la crisi di fine secolo tuttavia è legata al vincolo della intangibilità del bilancio militare che, inducendo Rudinì a far quadrare i conti attraverso l'aumento dei dazi doganali e di consumo, contribuisce non poco a creare le condizioni che portano all'esplosione dei moti popolari sul caropane. La discutibile gestione del re di questa fase politica - dalla scelta di compromesso del primo governo Pelloux alla soluzione autoritaria del secondo - non fa uscire il sistema, come chiedeva Sonnino, dalla formula costituzionale della doppia fiducia, ma costituisce, in qualche modo, il "precipitato" del cattivo funzionamento del rapporto fiduciario tra Camera ed esecutivo nell'ultimo decennio del secolo che produce un'instabilità governativa non sanata nemmeno dal ripetuto ricorso agli scioglimenti ('90, '92, '95, '97, 1900). Si susseguono infatti in quel periodo 13 crisi di gabinetto, 6 *parlamentari* e 7 *extraparlamentari* (di cui una, quella del luglio '96, come si è detto, provocata dal re, le altre causate da dissidi interni al gabinetto o da personali iniziative del premier: aprile '92 Rudinì, novembre '93 Giolitti, marzo '96 Crispi, maggio '98 Rudinì, giugno '98 Rudinì, maggio '99 Pelloux). Ciò conferma lo stretto legame tra instabilità di governo e svolta (o tentativi di svolta) autoritaria come mostrano il precedente giacobinismo di Crispi (dopo le ripetute crisi depretisine) e il futuro fascismo di Mussolini (dopo le 7 crisi di gabinetto tra il 1919 e il 1922). Il discredito in cui cade l'Assemblea elettiva è peraltro testimoniato dal fatto che dal 1896 al 1900 l'incarico di formare il ministero è conferito per 4 volte a senatori (Ricotti, 2 Pelloux, Saracco) e che nel giugno '98 il sovrano arriva addirittura ad escludere i deputati dalle consultazioni per la nomina del governo.

Anche le elezioni del 1900, indette per superare lo stallo tra governo e Camera dopo l'ostruzionismo parlamentare di fine secolo, producono un'Assemblea che fa subito cadere Pelloux (giugno 1900) e pochi mesi dopo Saracco (febbraio 1901). La stessa svolta liberale del governo Zanardelli si apre nell'incertezza. Ad orientare il nuovo corso a sinistra più che la Camera (ancora a maggioranza di centro-destra, nonostante i successi elettorali dell'Estrema e della Sinistra costituzionale) è il giovane sovrano Vittorio Emanuele III, a cui la destra più conservatrice rimprovera, non a caso, di aver nominato un "governo di minoranza". Una volta ancora, tuttavia, il *progressismo* di casa Savoia si arresta sulla questione delle spese militari: la Corona vieta l'ingresso al governo dei radicali Sacchi e Marcora, intenzionati a bloccare il bilancio del ministero della Guerra.

## **5. La mancata democratizzazione del sistema parlamentare.**

Le *crisi extraparlamentari* direttamente provocate dal re negli anni '60 e di nuovo nel '96, confermano la continuità del *doppio ruolo* della Corona, quello di *arbitro* e quello di *potere*, durante tutto il primo quarantennio unitario (mantenendosi peraltro anche dopo). Come scrive Orlando, maestro del diritto pubblico italiano, quelle crisi sono *legittime* sul piano costituzionale (essendo basate sul sistema della *doppia fiducia*) ma *eccezionali* sul piano politico. L'eccezionalità è data dal fatto che è la Corona *ad imporre* il governo alla Camera, facendo prevalere *la sua fiducia* su quella dell'Assemblea elettiva. Il contenuto politico di tale eccezionalità è l'assunzione da parte del re della politica estera e militare, declinata nei primi anni unitari secondo il *principio di*

*nazionalità*, negli anni '90 secondo il principio del *nazionalismo*, facendo prevalere un indirizzo antipopolare fondato sulla politica estera *di potenza* e sulla politica interna illiberale del *prevenire e non reprimere*.

Prendendo a prestito una più generale interpretazione relativa alle *crisi politiche*, si potrebbe dire che le *crisi parlamentari* e le *crisi extraparlamentari* provocate da *parti* di partiti sarebbero *crisi congiunturali*, cioè *crisi fisiologiche* del sistema in cui il re, come supremo moderatore, tende a regolare i conflitti tra governo e Parlamento o tra le parti politiche. Le *crisi extraparlamentari* provocate dalla Corona sarebbero invece *crisi egemoniche*, cioè crisi eccezionali in cui il re, pur non uscendo dal sistema costituzionale della doppia fiducia, impone l'*egemonia* di una minoranza alla maggioranza del Parlamento.

Tale *eccezionalità* politica si spiega, in ultima istanza, con la *mancata democratizzazione* del sistema parlamentare dell'Italia monarchico-statutaria. Una mancata democratizzazione *dall'alto*, perché la forma di governo della *doppia fiducia* non si evolve nella forma di governo parlamentare (basata sulla *fiducia esclusiva della Camera*) che avrebbe confinato il re alla sola funzione arbitrale. Ma anche una mancata democratizzazione dal *basso* poiché, conclusasi la fase del *bipartitismo elitario* del 1869-1882, l'allargamento del suffragio non si accompagna allo sviluppo di partiti capaci di integrare i ceti popolari nelle istituzioni, integrazione che neanche il *trasformismo bipolare* degli anni '90 riesce a favorire.

Del resto Bonghi, uno dei più acuti esponenti della Destra, riprendendo lo schema cavouriano, teorizza agli inizi degli anni '80 che i partiti si generano dall'*alto*, dalla funzione di governo che assembla le *maggioranze in Parlamento*, non dal *basso* attraverso i *partiti organizzati nel Paese* (l'argomento è affrontato e approfondito nel contributo di Paolo Carusi), una teoria che calza perfettamente anche con il graduale affermarsi del trasformismo bipolare.

La mancata integrazione dei ceti popolari nelle istituzioni non può tuttavia addebitarsi solo alla classe dirigente liberale. Anche i rappresentanti dei "partiti" che cominciano ad organizzarsi nel paese, i *rossi* e i *neri*, portano le loro responsabilità. Da un lato i clericali, rinunciando all'abbandono del *non expedit*, invano auspicato dai moderati anticrispini, impediscono la formazione di un *partito conservatore* fondato sulle masse rurali cattoliche, dall'altro la maggioranza dell'Estrema resta contraria all'ipotesi di una collaborazione di governo con i liberali, fatta eccezione per i radicali *legalitari* di Cavallotti, la cui morte precoce priva le istituzioni di un futuro uomo di governo (come dirà poi Giolitti) e la stessa Estrema del suo leader più lucido e capace.

L'analisi di quello che abbiamo definito *trasformismo bipolare* è comunque utile, a nostro avviso, per riprendere ed approfondire i temi, dialetticamente connessi, che attraversano tutto il primo quarantennio unitario: quello della sostanziale uniformità della classe dirigente liberale, quello della ridefinizione dei paradigmi Destra e Sinistra. Sotto questo ultimo profilo, se da un lato, come è noto, Destra e Sinistra sono concetti che tendono ad annacquarsi nel *trasformismo di centro*, dall'altro essi andrebbero, in parte, ripensati, anche per evitare la canonica e forse troppo frettolosa distinzione che, ancora negli anni '90, colloca a destra Rudinì e a sinistra Crispi.

Nella politica estera è più di sinistra la politica *pacifista* di Rudinì o quella *imperialista* di Crispi? Nella politica interna è più democratica la riforma crispina sulla elettività dei sindaci, circoscritta ai circa 500 comuni sopra i 10 mila abitanti, o quella di Rudinì che estende l'elettività anche agli altri circa 7500 comuni piccoli e medi? I veri conservatori si oppongono a tale estensione temendo che essa favorisca la conquista dei comuni da parte di socialisti e cattolici (come in effetti avverrà) mentre i radicali votano a favore. I radicali approveranno anche la legge sul commissario civile in Sicilia (un esperimento in vista di un più ampio progetto di decentramento regionale che ha anche lo scopo di spezzare il legame clientelare-localistico tra deputati ed elettori causato dal mostruoso connubio tra centralismo e parlamentarismo) e la legislazione sociale di Rudinì (l'assicurazione obbligatoria sugli infortuni degli operai a carico dei datori di lavoro e la Cassa nazionale di previdenza per la vecchiaia e l'invalidità degli operai).

Cavallotti stesso, collocatosi nella “scuola sperimentale che dà molto peso ai fatti e poco alle parole”, giustifica il suo appoggio a Rudinì ripensando nel '92 le etichette di Destra e Sinistra:

“A me è toccato di giudicare la Destra e la Sinistra soltanto dal valore delle cose che rappresentano (corsivo nostro). Ora nel paese non mi domandano più se sono di Destra o di Sinistra: mi domandano che cosa penso delle imposte, delle economie e delle spese militari.

Le *politiche di raccoglimento* della Destra (da Sella a Rudinì) e della Sinistra democratica (da Cairoli a Zanardelli) si ricongiungono nel '97-'98 proprio nel governo Rudinì-Zanardelli (6 ministri di sinistra e 5 di destra), ancora sostanzialmente appoggiato dai radicali. Esso non può essere sbrigativamente liquidato come “innaturale connubio” non fosse altro perché, dalla metà degli anni '80 in poi, le reciproche accuse di dar vita ad *innaturali connubi* non sono infrequenti tra i leader della Sinistra, come testimoniano le polemiche dell'86 tra Depretis e Cairoli e del '91 tra Crispi e Nicotera, ulteriore conferma delle contrapposte coalizioni trasformistiche degli anni '90.

L'esperienza del governo Rudinì-Zanardelli rivela semmai, a nostro avviso, un'evoluzione in corso. Nel nuovo secolo la migliore tradizione liberale della Destra più che a Sonnino, erede della *politica di potenza* di Crispi, approda a Giolitti, pur con le debite differenze di forma e contenuto del suo trasformismo (di *centro* ma con l'ambizione di integrare le estreme). Riprova eclatante di questo differente percorso della classe dirigente liberale sarà la diversa posizione di Sonnino e Giolitti di fronte alla prima guerra mondiale.

## **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 discorso...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 usa parte d'una grande città, o un capoluogo di provincia, o insieme al capoluogo di provincia uno o più capiluoghi 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 espresse 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%.





Al compimento del moto risorgimentale e con l'inaugurazione del primo parlamento nazionale, il termine *partito* era piuttosto desueto nel lessico parlamentare italiano; al suo posto veniva generalmente utilizzata la parola *parte* che era rivelatrice di una ben precisa concezione della dialettica politica.

In virtù del trionfo del programma cavouriano, infatti, nella cultura liberale si era assestata una visione secondo la quale gli edificatori del nuovo Stato non potevano che essere chiamati ad assumere la guida di questo; di conseguenza il loro posizionamento in parlamento si concretizzava in una divisione fisica in *parti*, rispondenti ai diversi orientamenti di una classe dirigente vista come immancabile detentrica del potere.

Al posizionamento in parlamento -fatta eccezione per dei rudimentali strumenti da attivare al momento delle competizioni elettorali- non doveva seguire alcuna organizzazione nel Paese.

Se gli atti parlamentari sono fedeli testimoni di questa tendenza lessicale, questa ci viene confermata anche dalla letteratura di quegli anni.

Nel romanzo parlamentare -che ebbe una discreta diffusione all'indomani dell'unificazione- la parola *partito*, in effetti, tarda a manifestarsi. Fino all'adozione della prassi trasformista, praticamente, non ne troviamo traccia: penso, per gli anni '60, alle opere di Ferdinando Petruccelli della Gattina o -nel decennio successivo- a quelle di Carlo Dossi, Valerio Bosnelli e di Vittorio Bersezio o, nei primi anni '80, ai romanzi di Gaetano Carlo Chelli e di Matilde Serao.

La consultazione dei più diffusi dizionari pubblicati negli anni '60 e '70, poi, testimonia che il termine *partito* o era del tutto eluso dalla terminologia politica, oppure veniva utilizzato in chiave negativa (riferita alle forze extra-costituzionali), ossia come sinonimo di fazione.

Nel *Dizionario della lingua italiana*, di Antonio Sergent del 1864, ad esempio, a *partito* non veniva associato alcun significato legato alla vita politica.

Nel *Vocabolario della lingua italiana*, di Francesco Trinchera, edito nel 1863, invece, all'ultimo significato della voce *partito* leggiamo: «parte nel significato di fazione».

In maniera del tutto simile, ancora una decina di anni più tardi, il *Dizionario della lingua italiana* di Nicolò Tommaseo e Bernardo Bellini, al decimo significato di *partito* recitava: «Per fazione, setta, parte».

All'indomani dell'unificazione, dunque, nella cultura politica liberale il concetto di partito era generalmente inteso in forma negativa.

In conseguenza di ciò, mentre nel lessico parlamentare il termine *partito* risultava quasi assente (eccezion fatta per i riferimenti agli esponenti del «partito garibaldino»), esso era invece diffuso nel lessico politico generale: i rapporti dei prefetti dei primi anni '60, ad esempio, facevano continui riferimenti, in una accezione deteriore, al «partito clericale».

Si può dire, dunque, che nei primi anni del nuovo regno, nella cultura politica liberale permanesse la visione che dei partiti politici aveva fornito Cesare Balbo, il quale aveva sostenuto che il concetto negativo di fazione dovesse essere superato -grazie

all'azione benefica del governo rappresentativo- attraverso la costituzione di due *parti* parlamentari; due tendenze nelle quali avrebbe dovuto naturalmente dividersi la classe dirigente del paese:

è virtù de' governi liberi in generale far le fazioni diventar parti, virtù de' governi rappresentativi in particolare portar le parti dalla piazza alle Camere, od aule parlamentari. Ora diremo altra virtù di questi medesimi governi, ma più specialmente de' monarchici: ridurre quella serie così complicata di parti a minor numero, anzi al minor numero possibile, alle due sole, del ministero e dell'opposizione.

Sulla stessa linea si mostrava uno dei maggiori teorici del liberalismo postunitario, Ruggero Bonghi, il quale nel 1868 scriveva sulla «Nuova Antologia» che in una monarchia rappresentativa i partiti dovevano limitarsi alle diverse sfumature parlamentari della classe politica detentrica del potere; i partiti non costituzionali (ossia estranei alla cultura politica dominante) in un simile ragionamento non avevano ragione di essere rappresentati in parlamento:

I partiti politici sono quindi essenzialmente partiti che dividono la *classe* che governa.

Non so se ho detto più del bisogno, ma ho certo detto quanto basta per provare che quel partito garibaldino, ch'era penetrato nell'assemblea del 1861, e vi raccoglieva dai sessanta ai settanta voti, vi stava a disagio, poiché non sapeva né poteva spiegare perché ci fosse, se non per un motivo atto solo a spiegare il contrario, ch'esso cioè non ci doveva essere. Questo motivo, difatti, negava lo Stato, del cui governo un partito politico presume di voler essere l'istrumento; e lo legava ai primi moti, dai quali lo Stato era bensì nato, ma che dovevan cessare appena venuto alla luce.

La concezione liberale qui espressa da Bonghi, dunque, escludeva i partiti non costituzionali dalla dialettica parlamentare e vi includeva invece appieno –in linea con la visione di Cesare Balbo- il liberalismo di sinistra, assegnando a quest'ultimo un ruolo a tutti gli effetti istituzionale.

Se per alcuni liberali (penso a Pasquale Villari o ad Antonio Scialoja) una *parte* sinistra era vista come funzionale a gettare le basi di un futuro sistema bipartitico sul modello britannico, per la maggioranza di essi, secondo la linea bonghiana, il liberalismo di sinistra (ormai depuratosi da elementi e simpatie “sovversive”) costituiva parte integrante della classe dirigente del Paese e dunque, pur se non ancora giunto al governo, poteva partecipare al “gioco” costituzionale.

All'indomani della presa di Roma, questa visione si sarebbe rafforzata ed avrebbe spinto lo stesso Bonghi ad affermare a Montecitorio, nel maggio 1873, che la differenza tra destra e sinistra liberale si limitasse ormai ad una questione di «temperamento»:

Noi dissentiamo, da una parte all'altra della Camera, sul programma della condotta che si debba tenere rispetto alla Chiesa. Forse dissentiamo.

Il dissenso forse ci può essere, ma è piuttosto un dissenso di temperamenti che d'idee. Se, difatti, dovessimo da una parte e dall'altra fissare delle idee sulle quali questo dissenso debba poggiare, e chiarire e determinare quali veramente appartengano ad una parte, quali all'altra della Camera, io devo confessare che peneremmo molto e riusciremmo poco. A me, per dire il vero, sfuggono.

Dopo la rivoluzione parlamentare -e la formale strutturazione, nel maggio del 1877, dell'estrema sinistra alla Camera dei deputati- il termine *partito* diveniva più comune nel lessico parlamentare e cominciava ad essere utilizzato tanto in chiave positiva, per indicare una comunità di idealità politiche da sviluppare in sede parlamentare e non attraverso una organizzazione nel Paese, quanto in chiave negativa, per definire le forze sovversive le quali -volendo modificare lo *status quo*- erano obbligate ad operare fuori dal parlamento e dunque si vedevano costrette ad organizzarsi.

Scriveva in tal senso Bonghi sulla «Nuova Antologia» nel novembre 1878:

Felice lo Stato libero in cui i partiti non si organizzano e possono, senza pericolo di essere sopraffatti, cansare di organizzarsi ad associazioni; infelice e dimentico di sé quello che lascia organizzare nel suo seno associazioni intese addirittura a distruggerlo!

Agli albori del trasformismo, dunque, la classe politica liberale ribadiva che quella che Giovanni Sabbatucci ha definito -con una fortunata espressione- «area della legittimità» poteva essere abitata solo dal liberalismo e che, di conseguenza, i partiti (nella loro accezione positiva, ossia costituzionale) dovevano nascere all'interno delle istituzioni e non nel Paese.

Scriveva Marco Minghetti, in un celebre volume del 1881:

Oggi s'intende per partito un'accolta di uomini aventi voce nella cosa pubblica i quali concordano nelle massime fondamentali circa il modo di governare, e cooperano tutti insieme affinché siffatto modo e non altro si tenga; siccome non tutti possono *idem sentire* in tutto, indi nasce la distinzione dei partiti.

Bonghi poi -in un discorso parlamentare della primavera dello stesso anno- delineava quello che può essere considerato il manifesto di questa concezione:

I partiti sono costituiti da uomini di saldo carattere e di grande perspicacia. Non li genera il corpo comune della cittadinanza; bensì sono generati dentro di esso da chi è in grado di dirigerla e trarsela dietro. Non nascono di sotto; scendono di sopra.

Alla luce della dissoluzione di destra e sinistra con il trasformismo, però, di partiti costituzionali ne era rimasto solo uno; non restava, dunque, che dare a questo una concreta strutturazione parlamentare.

In tal senso, mentre nel 1881 Nicola Marselli si spingeva fino a sostenere che la costituzione di un grande partito liberale che riunificasse le vecchie *parti* destra e sinistra della Camera costituisse «ciò che più urge in Italia», Bonghi nel 1883 invitava apertamente il presidente del Consiglio ad adoperarsi per la costituzione di questo nuovo partito:

Onorevole Depretis, nelle mani vostre è succeduto questo, che i vecchi partiti si sono disciolti. La Sinistra e la vecchia Destra l'onorevole Depretis le ha viste spegnersi davanti a sé. I partiti non si rifanno se non dal Governo o da chi è presso a giungere al Governo. Non si rifanno da altri. La storia non mostra altra officina per farne. Nessuno è ora in grado di giungere al Governo; l'onorevole Depretis c'è e niente prova che ne debba cadere oggi o domani.

La lettura di questo passo bonghiano corrobora la sensazione che, al principio degli anni '80, il termine *partito* si andasse consolidando nel lessico parlamentare italiano; ciò ci è confermato anche dagli “indicatori” che abbiamo utilizzato precedentemente. Il romanzo parlamentare degli ultimi due decenni del secolo, in effetti, testimonia una crescente diffusione del termine *partito*; questa si riscontra nelle opere di Arturo Colautti, di Enrico Onufrio, di Gerolamo Rovetta, di Alberto Cantoni, di Luigi Gualdo, di Pasquale De Luca; e ancora nei romanzi di Enrico Castelnuovo, di Federico De Roberto e di Anton Giulio Barrili.

Ancora più chiaramente tale tendenza lessicale si affermava in romanzi di autori apertamente legati ad una parte politica; penso, ad esempio, a *L'onorevole* dell'ex garibaldino Achille Bizzoni, a *I misteri di Montecitorio* del repubblicano Ettore Socci, o a *Daniele Cortis* del cattolico transigente Antonio Fogazzaro.

Anche la consultazione dei dizionari conferma questa evoluzione: il *Novo dizionario universale della lingua italiana*, di Policarpo Petrocchi, pubblicato nel 1891, in effetti, può essere considerato come il primo a dare al termine *partito* uno specifico significato concernente la vita politica: dopo le prime definizioni, infatti, recitava: «[...] Partiti politici. Partito conservatore, radicale, moderato, monarchico, repubblicano, grande, massimo, estremo [...]. Uomo di partito, partigiano».

La diffusione del termine *partito* rivelava dunque l'assestamento della visione liberale post-trasformista, secondo la quale la confluenza delle diverse gradazioni del liberalismo nel «partito costituzionale» trovava legittimità nella funzione storica di una convergenza centripeta che non a caso stava diffondendosi in diversi paesi dell'Europa Mediterranea.

Con l'avvento di Crispi, la concezione del liberalismo come unico naturale occupante l'area della legittimità si rafforzava ulteriormente attraverso la strategia unanimista crispina imperniata sulla figura del *premier*; una strategia, questa, non molto dissimile da quella suggerita da Bonghi a Depretis: dato che i partiti «non nascono di

sotto, ma scendono di sopra», in quanto «non si rifanno se non dal governo», il ruolo del presidente del consiglio diveniva fondamentale per la formazione del «partito costituzionale».

Se quest'ultimo -veicolando una grande pluralità di interessi- non aveva saputo, negli anni dei governi depretisini, esprimere un blocco compatto in parlamento, ecco dunque che la forte *premiership* crispina poteva divenire l'elemento intorno al quale far coagulare non un reale partito parlamentare (cioè una stabile concentrazione di posizioni e di interessi), ma una maggioranza strutturata.

In questa logica si consolidava, così, quello che è stato definito «partito della maggioranza» (sulle varie strutturazioni del partito della maggioranza nel primo quarantennio unitario si veda il contributo di Fabrizio Rossi). Questa espressione vuole indicare una forma di aggregazione politica secondo la quale i gruppi di potere ed i blocchi di interesse, rifuggendo dall'idea di uno stabile assestamento all'interno di un ben definito partito parlamentare, preferirono costituire una massa fluida capace di inserirsi in maggioranze mobili, da assodare -di volta in volta- intorno alla figura del *leader* politico assunto alla carica di capo del governo.

Attraverso questo strumento, dunque, negli anni degli esecutivi crispini, la famiglia politica detentrica del potere poteva seguire a definire al proprio interno *leadership* e indirizzi di governo; non a caso, infatti, in quel periodo le elezioni non costituirono mai un momento decisivo nell'orientamento politico del Paese; nel 1884 un personaggio del romanzo *Fidelia* di Arturo Colautti poteva -non a caso- recitare: «che cosa è in fondo un'elezione? Una operazione d'algebra con cui il governo cambia i segni all'opinione pubblica».

E' interessante sottolineare come il consolidarsi di questa dinamica nel corso dell'età crispina portasse anche i gruppi liberali vittime dell'unanimità del politico di Ribera ad accettare le logiche del «partito della maggioranza».

Se l'unanimità crispina aveva significato la saldatura di diversi ambienti politici e di gruppi di interesse, spesso legati al blocco protezionistico (dall'industria cantieristica e siderurgica al grande latifondo meridionale), la crisi parlamentare del 31 gennaio 1891 rappresentò la levata di scudi dei rappresentanti degli interessi messi ai margini dal blocco di potere crispino.

Il nuovo capo del governo, Antonio di Rudinì, pur convinto sostenitore del progetto di realizzazione di un partito liberal-conservatore basato sul sostegno dell'elettorato cattolico, cedeva infatti, in breve tempo, alla medesima logica del suo predecessore e dava luogo ad un coagulo di interessi non dissimile -per eterogeneità- da quello crispino.

Intorno al governo Rudinì, infatti, si raccoglievano i variegati interessi del blocco antiprotezionistico: tra gli uomini della destra, le eccellenze agrarie meridionali erano rappresentate -tra gli altri- dallo stesso Rudinì, da Chimirri e Salandra; mentre le eccellenze industriali settentrionali erano emblematicamente impersonate dal ministro delle Finanze Colombo. A questa saldatura di interessi si aggiungeva, poi, l'adesione al «partito della maggioranza» rudiniana di alcuni ambienti della sinistra (rappresentati da Branca, Della Rocca, Nicotera e Pelloux) e di un uomo proveniente

dall'estrema sinistra (Antonio D'Arco); tale «partito della maggioranza» poteva godere, inoltre, dell'appoggio parlamentare dei cavallottiani.

Entrato in crisi il blocco crispino, dunque, la logica del «partito della maggioranza» era stata presto seguita dall'opposizione anticrispina di destra e altrettanto sarebbe accaduto -l'anno successivo- con l'opposizione anticrispina di sinistra guidata da Giolitti.

Alla caduta di Rudinì, si apriva un celebre dibattito parlamentare che portava alla ribalta il tema della «ricostituzione dei partiti». Nel corso di questo, tra i grandi *leader* della sinistra liberale, solo Zanardelli prendeva apertamente posizione a favore di una divisione ideologica e programmatica della famiglia politica detentrica del potere, sostenendo che una parte di questa rappresentasse la «conservazione» e la «resistenza», mentre l'altra rappresentasse il «progresso» e il «movimento».

Venendo a colui che da quel dibattito sarebbe uscito come nuovo capo del governo, possiamo osservare che Giolitti, intervenendo in Senato, dimostrava di sposare appieno la visione che abbiamo visto consolidarsi nella cultura politica liberale: a suo giudizio, infatti, il «partito costituzionale» doveva considerarsi come un *corpus* unico; solo in un futuro ancora lontano –e comunque sempre con una regia tutta liberale- esso avrebbe potuto dividersi in base a temi ed indirizzi di politica sociale:

Le questioni sociali saranno quelle che in avvenire, e credo un avvenire ancora un poco lontano, costituiranno la vera divisione dei partiti, ma sarà una delle maggiori forze del Regno d'Italia, questa di poter discutere delle questioni sociali, senza mai mettere in discussione le nostre istituzioni politiche.

Sintomatico del consolidarsi di tale concezione era ciò che sarebbe accaduto dopo qualche anno: terminata la seconda fase crispina e tornato al potere il marchese di Rudinì, in breve si sarebbe strutturato un nuovo «partito della maggioranza» intorno al connubio tra il capo del governo e l'ultimo campione della distinzione tra i partiti: Giuseppe Zanardelli.

Di lì a qualche mese, i fatti di Milano (e poi gli scontri parlamentari del 1899) avrebbero costretto la classe politica liberale a fare i conti con la prima drammatica crisi politico-sociale del Regno; pur riuscendo ad immaginare nuove strade per facilitare l'inserimento dei movimenti popolari nella vita politica del Paese, però, la famiglia politica liberale non avrebbe saputo far evolvere significativamente la propria concezione di partito, ponendosi così in una posizione di grave ritardo, della quale nell'arco di due decenni avrebbe pagato a caro prezzo le conseguenze.