Il sistema politico italiano e l'impatto della proporzionale (1919-1922)

di Giovanni Schininà*

Abstract

Il presente saggio, approfondendo i risultati elettorali del 1919 e del 1921, vuole ricostruire l'impatto della legge elettorale proporzionale sul sistema politico italiano del primo dopoguerra. Le elezioni del 1919 e 1921 determinano l'affermazione dei partiti di massa, la fine dell'egemonia liberale e una situazione tripolare. Violenza politica, ambiguità della riforma elettorale, immaturità del sistema partitico e crisi della classe dirigente nella gestione dei rapporti tra centro e periferia contribuiscono al crollo dello Stato liberale.

The Italian political system and the impact of proportional representation (1919-1922)

The aim of this essay is to question how much the proportional system launched in 1919 affected the Italian political system in the post-war period. The elections of 1919 and 1921 determined the success of mass parties, the end of liberal hegemony and a tripolar situation. Political violence, ambiguity of electoral reform, immaturity of the party system and crisis of the ruling class in the management of relations between the centre and the periphery contributed to the collapse of the liberal State.

Parole chiave: elezioni, politica, rappresentanza parlamentare, dopoguerra, liberalismo.

Keywords: elections, politics, parliamentary representation, post-war, liberalism.

1. Introduzione

Un modo semplice e immediato per misurare l'impatto della legge elettorale del 1919 sul sistema politico e sulle dinamiche parlamentari dell'ultima Italia liberale è considerare i risultati delle elezioni del 1919 e

* Università degli Studi di Catania.

del 1921. In estrema sintesi, le prime consultazioni del dopoguerra produssero, com'è noto, il trionfo dei partiti di massa (Psi al 30 per cento, Ppi al 20 per cento) e la fine di un'autonoma maggioranza liberale alla Camera dei deputati.

32 Tale esito fu conseguenza diretta ed esclusiva della legge proporzionale, come ritennero parecchi osservatori coevi e alcuni autorevoli studiosi negli ultimi decenni del secolo scorso? Oppure le cause vanno ricercate, piuttosto, nelle caratteristiche del modello partitico parlamentare magari enfatizzate dalla legge elettorale, oltreché, ovviamente, nelle lotte sociali e nelle condizioni economiche del momento?¹

2. Il ruolo della proporzionale

Che la legge elettorale abbia influenzato, in qualche modo, l'evolversi del sistema politico italiano ci pare innegabile; ma ci pare anche che non trovi più molti consensi la tesi che essa sia stata la causa unica o principale del crollo del sistema politico liberale e del collasso dello Stato liberale. Pare più credibile che a scatenare lo sfacelo del modello liberale e, più in generale, di un'ipotesi di democrazia parlamentare abbiano contribuito più le debolezze della classe dirigente liberale e l'immaturità del sistema partitico che non la rappresentanza proporzionale in sé. L'incapacità dei partiti e degli schieramenti contrapposti di trovare un'intesa su una formula di governo condivisa è stata un fattore determinante.

Peraltro, forse più che la proporzionale, a scardinare il vecchio meccanismo politico-elettorale fu il suffragio universale maschile, come ha sostenuto ad esempio Serge Noiret negli anni '90, e in particolare lo scrutinio di lista, la cui logica infine prevalse anche il giorno delle elezioni.

¹ Sul tema cfr. C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia, 1848-1994*, Laterza, Roma-Bari 1974; G. Maranini, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Corbaccio, Milano 1995²; P. Farneti, *La crisi della democrazia italiana e l'avvento del fascismo, 1919-1922*, in J.J. Linz, P. Farneti, M.R. Lepsius, *La caduta dei regimi democratici*, il Mulino, Bologna 1981, pp. 205 ss.; M.S. Piretti, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, il Mulino, Bologna 1990; S. Noiret, *La nascita del sistema dei partiti nell'età contemporanea. La proporzionale del 1919*, Lacaita, Manduria 1994; G. Sabbatucci, *Le riforme elettorali in Italia 1848-1994*, Unicopli, Milano 1995; F. Grassi Orsini, G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico dalla Grande guerra al fascismo*, il Mulino, Bologna 1996; P.L. Ballini, *La questione elettorale nella storia d'Italia. Da Salandra a Mussolini (1914-1928)*, Archivio storico della Camera dei deputati, Roma 2011. Per un riferimento più recente cfr. G. Schininà (a cura di), *Le elezioni del 1919. Alle origini del sistema politico dell'Italia contemporanea*, Le Monnier-Mondadori, Firenze-Milano 2021.

ni. Infatti il voto aggiunto, ossia quell'*escamotage* che i liberali erano riusciti ad imporre nella speranza di conservare le vecchie strutture notabili, ebbe effetti assai limitati sul risultato delle liste. Va considerata inoltre l'importante novità rappresentata nel 1919 dal turno unico, che soppiantava il tradizionale ballottaggio, solitamente più congeniale ad un ricompattamento delle forze "costituzionali" in opposizione a candidati delle forze di opposizione al sistema.

In tal senso, se è vero che trasferendo semplicemente i dati numerici dei risultati elettorali dal proporzionale ad un'ipotesi maggioritaria si potrebbe affermare che il mondo liberale fu salvato proprio dalla legge proporzionale è anche vero che un sistema maggioritario uninominale a doppio turno avrebbe forse introdotto dinamiche differenti nell'elettorato e comunque nelle logiche di coalizione.

In ogni caso, la peculiare combinazione tra proporzionale, turno unico e specifici risultati delle liste, tali da presentare un paese diviso a metà tra i partiti di massa e i partiti "costituzionali", tutti assolutamente contrari o impreparati a impegnarsi in alleanze strutturate tra forze ideologicamente assai distanti, dimostrò quanto potesse essere destabilizzante una situazione del genere (basata su tre poli non autosufficienti, vale a dire socialisti, cattolici e "costituzionali", peraltro divisi questi ultimi tra neutralisti e interventisti).

Vale la pena chiedersi in proposito in che misura Giolitti fosse consapevole di ciò al momento in cui decise di sciogliere anticipatamente la Camera nel 1921 e di andare al voto con la proposta dei blocchi nazionali, in un sistema elettorale rimasto proporzionale e senza ballottaggio. La sottovalutazione inoltre della variabile dei tempi necessari a preparare bene e su tutto il territorio l'aggregazione delle forze contrarie ai due partiti di massa fu probabilmente dovuta alla convinzione che l'azione dei prefetti sarebbe stata sufficiente per confermare quella tendenza alla concentrazione delle forze costituzionali che si era verificata in alcune grandi città nelle elezioni amministrative del 1920². Forse in questa operazione, che conteneva qualche elemento di azzardo, agiva ancora l'idea che la sconfitta alle elezioni del 1919 fosse derivata essenzialmente dalla scarsa mobilitazione dell'elettorato moderato e conser-

² Non sembra inoltre che la riduzione dei collegi da 54 a 34 abbia avuto ripercussioni significative sull'esito del voto (cfr. P.L. Ballini, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo*, il Mulino, Bologna 1988, pp. 185 e 195-196).

vatore, tesi sostenuta da buona parte della stampa liberale all'indomani del primo voto postbellico. In realtà anche nel 1921 circa la metà dell'elettorato si rivolse ai partiti di massa (Ppi e socialismo, scorporato dopo la scissione in Psi e Pcd'I)³ e il fronte dei partiti "costituzionali" risultò assai meno compatto di quanto Giolitti prevedesse, senza contare l'errata valutazione concernente l'obiettivo di "addomesticare" il movimento fascista, come già fu dimostrato dall'andamento della campagna elettorale.

In breve possiamo affermare che il caso italiano si distinse da quello degli altri paesi vincitori del conflitto per l'incapacità della classe dirigente di trovare un modo per conservare il proprio potere e il tradizionale meccanismo di formazione delle maggioranze, utilizzando a tale scopo anche il metodo di voto. Dall'altro lato mancò però anche qualcosa che potesse paragonarsi, ad esempio, alla "coalizione di Weimar" come alternativa al regime precedente o alle forze conservatrici e reazionarie (che in Germania in fondo riusciranno a imporsi sulla democrazia repubblicana solo dieci anni dopo).

Nel primo dopoguerra dunque, mentre Francia e Gran Bretagna riuscirono alla fine ad adeguare il sistema elettorale alle logiche prevalenti del proprio sistema politico, la classe politica liberale italiana si rivelò inabile a recuperare il controllo della situazione e accettò una riforma elettorale proporzionale come male minore, inevitabile concessione alle richieste di partecipazione popolare, ma solamente allo scopo di evitare stravolgimenti rivoluzionari⁴. Il vano tentativo di mantenere comunque le dinamiche del collegio uninominale ed evitare un'evoluzione democratica nel senso del "governo dei partiti" circoscrisse il quadro d'azione delle élite liberali. Non si ebbe chiara coscienza delle possibili ripercussioni della riforma elettorale sulla forma di governo e neppure della necessità di costruire uno o due partiti liberali organizzati, adatti al nuovo tipo di competizione. La divisione tra neutralisti e interventisti che si protrasse anche dopo la fine del conflitto fu poi, forse, il tratto più peculiare della situazione italiana anche perché rimase dirompente

³ Cfr. G. Schininà, *Il biennio elettorale 1920-1921 nella dialettica tra centro e periferia*, in T. Forcellese, G. Nicolosi (a cura di), *Le elezioni del 1920-1921. La nazione e i territori nella crisi del primo dopoguerra*, Viella, Roma 2024, pp. 29-50.

⁴ Cfr. M.S. Piretti, *Il voto: una via per uscire dalla crisi. Il riassetto del sistema rappresentativo in Gran Bretagna, Italia e Francia negli anni Venti*, in P. Pombeni (a cura di), *Crisi, legittimazione, consenso*, il Mulino, Bologna 2003, pp. 235-314.

all'interno della stessa classe dirigente liberale e si radicalizzò quale metodo di delegittimazione dell'avversario.

Dalla riforma elettorale del 1919 emerse pertanto solamente il surrogato di un nuovo patto di cittadinanza che probabilmente solo un'Assemblea costituente e una nuova costituzione avrebbero potuto quanto meno impostare. Ma, ovviamente, nuove carte costituzionali non si ebbero o difficilmente si realizzarono in paesi usciti vincitori dalla guerra, come era il caso dell'Italia (dove d'altronde scarseggiavano forze disponibili ad un compromesso normativo). Furono così i paesi sconfitti, dove il crollo degli imperi aveva lasciato ai partiti politici il ruolo di rappresentanti effettivi dello Stato, come la Germania e l'Austria, a elaborare nuove carte fondamentali nelle quali illustri giuristi provarono a disegnare nuove architetture che tenessero insieme diritti civili e sociali, legge elettorale, forma di governo, sistema politico e rappresentanza degli interessi⁵.

3. Partiti e rapporto centro-periferia

Restano due questioni a cui accennare, sempre nell'ambito delle conseguenze della legge elettorale sul sistema politico italiano: il ruolo dei partiti, sia nella società che nell'arena parlamentare e, infine, la questione che lega le elezioni al rapporto tra centro e periferia.

Sul primo versante il quesito se con la svolta del 1919 i partiti si imponessero quali perni del sistema politico e della rappresentanza parlamentare riguarda ancora un tema controverso e meritevole di verifica e approfondimento. Una buona base di partenza sono ad esempio gli ottimi spunti presenti nei vari saggi del volume curato da Grassi Orsini e Quagliariello nel 1996 e dedicato al partito dalla Grande Guerra al fascismo⁶. Per alcuni, come Maria Serena Piretti, si può rispondere positivamente alla domanda, almeno formalmente. Dal punto di vista dei partiti di massa si può affermare che i progressi non solo elettorali ma anche organizzativi e di canalizzazione della domanda di partecipazione dal basso siano evidenti. Anche la nascita dei gruppi parlamentari se-

⁵ Cfr. in proposito Ch. Gusy, *Die Verfassungen der Zwischenkriegszeit in Mitteleuropa*, in S. Kailitz, *Nach dem "Großen Krieg". Vom Triumph zum Desaster der Demokratie 1918/19 bis 1939*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2017, pp. 113-138.

⁶ Cfr. F. Grassi Orsini, G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico dalla Grande guerra al fascismo*, il Mulino, Bologna 1996.

gnala una tendenza in tal senso, a conferma che l'Italia può essere inserita nel dibattito che vede oggi alcuni storici dell'Europa centrale e anglosassone insistere sulla svolta qualitativa nei processi di democratizzazione nel primo dopoguerra e non solo sull'immagine del *dark continent*⁷.

Purtuttavia, in Italia mancò un'elaborazione coerente del ruolo del partito in una democrazia parlamentare e non si realizzò una transizione al modello dei governi di partito e di coalizione che permettesse di superare l'impasse politica prodotta dal voto del 1919 e il vuoto politico che si generò dopo il 1921. L'incomunicabilità tra i gruppi parlamentari, così come tra i leader di partito, fu lo specchio di un'instabilità che era il prodotto della matematica (si fronteggiavano quattro poli, ognuno privo di una maggioranza: Psi, Ppi, interventisti e giolittiani) ma anche del sovrapporsi di intransigenze, veti personali, forti contrapposizioni ideologiche che attestavano la fine di un'epoca in cui il presidente del Consiglio era riuscito sempre alla fine a costruirsi una maggioranza nella Camera, sia pur composita e conflittuale. Anche in Italia si fece strada la variante di forma partito militarizzata, incarnatasi nello squadristo, o estremamente ideologizzata, mentre liberali e "costituzionali" continuarono a prediligere la simbiosi o coincidenza tra "partito della maggioranza" parlamentare e Stato, che aveva costituito uno dei capisaldi della loro tradizionale dottrina, senza però averne più la padronanza.

I risultati delle elezioni del 1921 furono devastanti per il parlamentarismo liberale non perché registrarono grandi spostamenti di voto ma perché, al contrario, confermarono grosso modo gli orientamenti dell'elettorato, sia pure con un aumento della polarizzazione (furono eletti 35 deputati fascisti e 15 rappresentanti del Pcd'I, presentatosi per la prima volta) e della frammentazione che troverà forma successivamente nella crescita del numero dei gruppi parlamentari, come mostrano le tabelle seguenti.

Tab. 1 Percentuali dei vari partiti (elezioni politiche 1919 e 1921, elezioni comunali 1920*)

	1919	1920	1921
Psi	32,3	24,3	24,7
Pcd'I			4,6

⁷ Cfr. T.B. Müller, A. Tooze (a cura di), *Normalität und Fragilität. Demokratie nach dem Ersten Weltkrieg*, Hamburger Edition, Hamburg 2015.

Ppi	20,5	19,4	20,4
Bn		Cost. 56,0	19,1
Lib. Dem.	15,9		10,4
Lib.	8,6		7,1
Dem.	10,9		
Rad/socrif./D.S.	5,3		7,2
Comb.	4,1		1,7
Pri	0,9	0,3	1,9
Agrari	1,5		0,8

*Il dato delle elezioni comunali fa riferimento alle maggioranze conquistate e non alla percentuale di voti espressi

Tab. 2 Gruppi alla Camera dei deputati (1919-1922)

	1919 (8)	1921 (11)	1922 (14)
Psi	156	123	
Psu (Turati)			83
Massim. (Serrati)			40
Pcd'I		14	14
Ppi	99	107	107
Rad./Dem. Soc.	57	64	
Nitti			36
Di Cesarò			41
Soc. rif. (Bissolati)	22	24	26
Rinnov. (Bonomi)	33		
Lib. giolittiani	91	78	
Giolitti			42
De Nava			23
Lib. salandrini	23	17	21
Agrari		27	23
Nazionalisti		10	11
Fascisti		35	32
Gr. misto	24	28	32

In breve, gli esiti delle elezioni del 1921 resero cronica l'instabilità parlamentare e governativa, da un lato, e dimostrarono la crisi della classe

politica liberale nella gestione dei rapporti tra centro e periferia dall'altro lato. La sconfitta dei propositi giolittiani si verificò infatti innanzitutto nello sfarinamento della catena di comando dal centro alla periferia e nella perdita del monopolio della forza legittima⁸. Il tradizionale ombrello protettivo prefettizio, destinato ai candidati filoministeriali, non funzionò più come in passato e l'inserimento dei fascisti nei blocchi nazionali produsse tra prefetti e forze militari e di pubblica sicurezza un cortocircuito tra le direttive volte a fermare le violenze squadriste e l'esigenza di assicurare il successo delle liste in funzione antisocialista. Il voto del 1921 dimostrò che la restaurazione del controllo politico da parte della classe liberale non poteva più realizzarsi tramite il versante dei rapporti tra Stato e amministrazioni locali. La stessa procedura degli scioglimenti dei consigli comunali da tradizionale strumento in mano al Ministero dell'Interno si trasformò in un cedimento di massa nei confronti degli abbattimenti violenti delle amministrazioni socialiste da parte dello squadristo organizzato.

4. Conclusioni

Tra il 1921 e il 1922 l'azione violenta diventò protagonista del sistema politico, approfittando della debolezza dei governi liberali e dell'instabilità parlamentare e incrociandosi con la volontà di ceti agrari e imprenditoriali di cogliere l'occasione per stravincere sulle organizzazioni del movimento operaio e socialista.

Nell'analisi dei fattori alla base della crisi dello Stato liberale resta in ogni caso essenziale la valutazione degli elementi strettamente politici e delle elezioni, in tutti i loro aspetti (culture politiche territoriali, campagne elettorali, ambiguità della riforma elettorale e della forma partito, modalità delle crisi di governo, discorsi delegittimanti e miti, rapporti tra centro e periferia). Ovviamente, l'avvento del fascismo al potere cambiò notevolmente il significato dell'impatto della legge elettorale varata nel 1919 nei confronti del sistema politico liberale perché mutarono obiettivi e modalità legati alla costruzione della maggioranza e al mantenimento del potere.

⁸ Per una rilettura recente cfr. M. Flores, G. Gozzini, *Perché il fascismo è nato in Italia*, Laterza, Bari-Roma 2022.