

# La proporzionale amministrativa con premio di maggioranza nel 1920: un modello per la legge Acerbo?

di Tito Forcellese\*

## Abstract

Lo scopo del presente articolo è quello di ripercorrere il periodo nel quale si verificarono in Italia importanti dibattiti circa il meccanismo elettorale per ipotizzare una connessione tra la riforma proporzionale amministrativa del 1920 e la legge Acerbo del 1923. La contestualizzazione degli eventi risulterà fondamentale ai fini della comprensione delle ragioni che portarono i diversi attori e partiti a operare le loro scelte. Il difficile clima politico italiano di questi anni viene spiegato non solo attraverso le diverse tecniche elettorali ma mediante il sistema stesso.

## Administrative proportional with majority prize in 1920: a model for the Acerbo law?

The purpose of this article is to trace the period in which important debates about the electoral mechanism occurred in Italy in order to hypothesize a connection between the administrative proportional reform of 1920 and the Acerbo Law of 1923. The contextualization of the events will prove crucial to understand the reasons that led the different actors and parties to make their choices. The difficult Italian political climate of these years is explained not only through the different electoral techniques but through the system itself.

**Parole chiave:** elezioni, premio di maggioranza, legge Acerbo, Italia, Parlamento.

**Keywords:** elections, majority prize, Acerbo law, Italy, Parliament.

## 1. La proporzionale nel sistema politico italiano del primo dopoguerra

Per ragionare sull'ipotesi di una eventuale connessione tra la riforma proporzionale amministrativa, approvata solo alla Camera dei deputati

\* Università degli Studi di Teramo.

nel novembre del 1920, e la successiva legge Acerbo del luglio 1923, risulta utile ricordare brevemente gli effetti delle consultazioni politiche del 1919 che si svolsero, come sappiamo, con il sistema proporzionale a scrutinio di lista e sulla base della nuova ripartizione delle circoscrizioni elettorali con i collegi plurinominali<sup>1</sup>. Tale obiettivo era stato perseguito con molta tenacia dai proporzionalisti e in particolare dal partito socialista italiano e dal movimento cattolico<sup>2</sup>.

La decisione di approvare la legge proporzionale fu presa durante la conclusione della XXIV legislatura, mentre era in carica il nuovo presidente del Consiglio Nitti, con malmostosa accettazione da parte dei gruppi della galassia liberale. Appare significativo il fatto che Sonnino, antico proporzionalista, si dichiarasse contrario alla sua introduzione a causa di un contesto storico non adeguato<sup>3</sup>. I fautori della proporzionale, ossia i socialisti di Turati e i cattolici di Meda, si trovavano numericamente in minoranza in quella legislatura che era stata eccessivamente prolungata per via del conflitto. Tale intesa su una questione di fondamentale importanza per le istituzioni politiche, come la legge elettorale, rappresentò una breve esperienza di condivisione politica tra esponenti di rilievo di grandi organizzazioni di massa. Un secondo accordo tra socialisti e popolari sarebbe stato siglato solo nel novembre del 1920 per l'introduzione della proporzionale con un premio di maggioranza alle elezioni amministrative; mentre, come è noto, non si giunse all'estensione di questo schema premiale per modificare la legge elettorale politica,

<sup>1</sup> In questo saggio si cercheranno di evidenziare i passaggi cruciali in cui la legge elettorale proporzionale venne messa in discussione tra il 1920 e il 1923, attraverso correzioni e modifiche sostanziali. A tal fine, si è privilegiato l'uso delle fonti parlamentari e, in particolare, le discussioni sulle comunicazioni dei vari esecutivi che si sono succeduti (Giolitti, Bonomi, Facta e Mussolini).

<sup>2</sup> Sull'approvazione della legge proporzionale nella XXIV legislatura si vedano M.S. Piretti, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, il Mulino, Bologna, 1990; S. Noiret, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea. La proporzionale del 1919*, Lacaïta, Manduria 1994; M.S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 1996, pp. 197-215; E. Zuffo, *L'introduzione del sistema proporzionale nelle elezioni italiane del 1919: il contenuto della nuova legge ed i risultati della consultazione*, in «Quaderni dell'Osservatorio elettorale», n. 44, 2001, pp. 57-98; M. Griffo e G. Quagliariello, *La rappresentanza proporzionale nella storia d'Italia*, in «Ventunesimo secolo», n. 18, 2009, pp. 57-76; P.L. Ballini (a cura di), *La questione elettorale nella storia d'Italia. Da Salandra a Mussolini (1914-1928)*, Archivio storico Camera dei Deputati, Roma 2011, pp. 3-55; G. Schininà (a cura di), *Le elezioni del 1919. Alle origini del sistema politico dell'Italia contemporanea*, Le Monnier, Firenze 2021. Per un approfondimento sul premio di maggioranza si veda il volume A. Chiamomonte e G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, Roma 2011 e in particolare il saggio di M.S. Piretti, *Il premio di maggioranza: dalla legge Acerbo alla Commissione Bozzi*, pp. 41-57.

<sup>3</sup> Cfr. *La questione elettorale nella storia d'Italia. Da Salandra a Mussolini (1914-1928)*, cit., p. 39.

in modo da garantire una minima governabilità, rispettando anche il ruolo e il peso numerico delle opposizioni.

Sul limitare della XXIV legislatura, proprio Turati, allo scopo di convincere i recalcitranti deputati liberali, pose loro l'angoscioso dilemma sulla necessità di modificare il sistema elettorale per allargare le basi della democrazia con una legge proporzionale: o il Parlamento democratico eletto con il sistema proporzionale, in modo da evitare la strada della rivoluzione bolscevica, oppure il Soviet<sup>4</sup>. Al di là del dibattito parlamentare, su cui diversi storici si sono già ampiamente soffermati, ciò che importa sottolineare è che una parte dello schieramento politico, ossia quella liberale, per larghi tratti, accettò la proporzionale come un amaro calice da bere per evitare un esito peggiore dal punto di vista politico e sociale.

Assieme al suffragio universale maschile, l'approvazione della legge proporzionale rappresentava una tappa fondamentale nella storia dell'Italia unita che sanciva un vero e proprio allargamento delle basi sociali della democrazia: da uno stato monoclasse si passava ad uno stato pluriclasse, da aggregazioni di notabili eletti sulla base del diritto elettorale censitario, si giungeva ad una organizzazione di partiti ideologicamente contrapposti.

Essi risultavano ancora lacerati dalla sofferta e non completamente accettata decisione di entrare in guerra a fianco delle potenze dell'Intesa, frantumando in pochi mesi la trentennale appartenenza alla triplice alleanza con gli imperi centrali (si veda naturalmente la posizione di Giolitti in merito).

Le diverse fratture presenti nella società italiana (ed europea) del primo dopoguerra, quali ad esempio, interventismo/neutralismo, giolittiani/antigiolittiani, non solo continuarono a pesare, ma si arricchirono di nuove contrapposizioni: rivoluzione/reazione, socialismo/antisocialismo, ecc. Pur tuttavia, non si può eludere un interrogativo cruciale che riguarda l'atteggiamento della classe dirigente liberale dinanzi alla sostituzione del sistema maggioritario uninominale con quello proporzionale a scrutinio di lista, anche alla luce delle critiche quasi immediate che vennero espresse nei confronti della R.P. da quei settori.

<sup>4</sup> *Ivi*, pp. 6-7. Per l'intervento di Turati citato da Pier Luigi Ballini, cfr. Atti parlamentari (d'ora in poi Ap), Camera del Regno (d'ora in poi CdR), Legislatura XXIV, Discussioni, I Sessione, tornata del 6 marzo 1919, pp. 18614-18624.

Perché i liberali, in gran parte legati al sistema uninominale maggioritario, optarono per un sistema elettorale da essi malvisto, pur avendo la possibilità numerica di ostacolare tale mutamento? Una possibile risposta va cercata proprio nel timore che essi nutrivano all'indomani del conflitto con una popolazione stanca dopo gli anni di guerra che non aveva cercato. I fondati allarmi per una clamorosa sconfitta nei collegi uninominali, specie nell'Italia centro settentrionale, l'area in cui le organizzazioni socialiste e cattoliche si erano maggiormente affermate, fecero propendere anche i liberali meridionali, ossia quelli meno timorosi di rimanere col sistema maggioritario, ad avallare una sperimentazione – magari provvisoria – della proporzionale. Un fattore non trascurabile che orientò la decisione finale a favore della proporzionale va individuato nella diversa distribuzione numerica dei deputati spettanti a ciascuna area geografica della penisola (sui 508 deputati ben 226 erano eletti nelle regioni settentrionali, Emilia compresa).

A questo punto, occorre analizzare sinteticamente l'esito delle elezioni politiche del 16 novembre 1919<sup>5</sup>. Come sappiamo, il partito socialista ottenne un notevole successo conquistando la maggioranza relativa in termini percentuali e di seggi alla Camera (32,5 per cento e 156 seggi). A livello parlamentare il gruppo, però, risultò profondamente diviso tra massimalisti e riformisti; tale frattura testimoniava il travaglio interno del partito che oscillava tra la mimesi della rivoluzione bolscevica da trapiantare in Italia e l'accettazione responsabile della democrazia parlamentare. Il Ppi che per la prima volta si presentava alle urne raccolse un significativo 20 per cento e 100 seggi, diventando determinante per la formazione di una maggioranza alla Camera, stante l'indisponibilità socialista a qualsiasi soluzione compromissoria con le forze politiche espressione della borghesia.

Quale risultato ottennero i liberali? Si presentarono divisi con varie liste in disordine sparso, con gruppi territoriali facenti capo a Nitti, a Giolitti, a Salandra, ai radicali, le liste rinnovamento con i combattenti, alcuni nazionalisti e i social riformisti (escludendo popolari e socialisti risultavano 252 parlamentari, compresi i repubblicani). Analizzando be-

<sup>5</sup> Sui risultati delle politiche del 1919 si vedano Ministero per l'industria, il commercio e il lavoro, Ufficio centrale di statistica, *Statistica per le elezioni generali della XXV Legislatura (16 novembre 1919)*, Stabilimento tipografico per l'Amministrazione della Guerra, Roma 1920; P.L. Ballini, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'unità al fascismo: profilo storico statistico*, il Mulino, Bologna 1988, pp. 179-195.

ne i risultati nei vari collegi, infatti, si comprende che la legge elettorale proporzionale con scrutinio di lista non aveva affatto penalizzato i liberali. O meglio, non aveva penalizzato i liberali del centro nord, per cui la concorrenza con i socialisti (maggioranza relativa e assoluta in diversi collegi) e i popolari (spesso maggioranze relative in Veneto, Lombardia, Marche) era stata assai elevata. I liberali vennero indeboliti al sud, poiché dovevano cedere in alcune aree (Puglia, Sicilia e Campania) parte dei seggi a socialisti e popolari<sup>6</sup>.

Come era prevedibile, essi persero nelle principali regioni del nord, in particolare in Emilia-Romagna e in Lombardia, mantenendo ancora posizioni di un certo rilievo nelle provincie piemontesi (ad esempio la provincia di Cuneo di Giolitti); al sud si affermarono più nettamente, ma con le divisioni sopra descritte<sup>7</sup>. Al di là di tutto, il dato più evidente era la insufficienza numerica in Parlamento per formare una maggioranza di governo senza l'ausilio o dei socialisti o dei popolari.

A questo punto, però, occorre domandarsi quando tornò a manifestarsi l'idiosincrasia per la proporzionale in diversi settori del mondo liberale.

Come detto in precedenza, se la classe politica liberale non aveva approvato di buon grado la riforma che sopprimeva il sistema maggioritario uninominale a due turni, ora, l'amara scoperta di una società politica "tripolarizzata", in cui essi avevano perso l'egemonia, rappresentò l'occasione propizia per individuare nel sistema proporzionale il capro espiatorio perfetto da utilizzare alla ripresa dei lavori parlamentari, ponendo sotto accusa la riforma, generatrice, a loro giudizio, del caos politico istituzionale. Tuttavia, occorrerebbe chiedersi quale comparazione era stata da essi operata tra proporzionale e maggioritario per sostenere che il vecchio sistema avrebbe garantito sicuramente la stabi-

<sup>6</sup> Ciò venne affermato, con dovizia di particolari, dal deputato liberale Grassi nella seduta parlamentare dell'agosto 1920 allo scopo di convincere i socialisti a non estendere la proporzionale pura alle amministrative. Cfr., Ap, Leg. XXV, I Sessione, Discussioni, tornata del 7 agosto 1920, p. 5033. Egli citò l'esempio emblematico dell'Emilia Romagna, in cui la somma dei voti di popolari e liberali non superava quella dei socialisti.

Sul tema si vedano A. Rossini, *A chi avrebbe giovato la proporzionale amministrativa?*, in «Nuova Antologia», Sesta Serie, 1920, pp. 172-177; *Le elezioni generali amministrative del settembre-ottobre 1920 in alcuni grandi Comuni italiani*, in «Bollettino dell'Unione statistica delle città italiane», redatto dal prof. U. Giusti, a. VIII, n. 1, Firenze, marzo 1921, pp. 1-12.

<sup>7</sup> Sul caso di Cuneo, si veda T. Forcellese, *I voti di preferenza nelle elezioni del 1919. Tra persistenze uninominali e sanzione della leadership*, in G. Schininà (a cura di), *Le elezioni del 1919. Alle origini del sistema politico dell'Italia contemporanea*, cit.

lità. Se si fosse mantenuto il maggioritario uninominale a due turni, infatti, il risultato non sarebbe affatto mutato. Naturalmente, si tratta pur sempre di ipotesi statistiche elaborate sulla base della presentazione delle liste del 1919. Tuttavia, a suffragare la tesi di una identica configurazione tripolare del sistema politico italiano, anche con una legge elettorale maggioritaria, sarebbero state però le tornate elettorali successive, svoltesi con due sistemi diversi: le amministrative del 1920 con il maggioritario di lista e le politiche del 1921 ancora con la proporzionale<sup>8</sup>. Certamente, va sottolineato un fattore nuovo e cruciale nella politica del dopoguerra, ossia la presenza di un partito cattolico nell'area centrale dello spazio politico. Il partito popolare, infatti, con la propria forza alla Camera (100 deputati) diminuì il peso rappresentativo dei liberali e ridusse in Parlamento i loro consolidati margini di manovra per adattare o modificare, di volta in volta, le maggioranze attorno alla figura del presidente del Consiglio incaricato dal sovrano.

## 2. L'incerto inizio della XXV legislatura e le differenti proposte per l'introduzione della proporzionale amministrativa

Quando cominciò a circolare l'ipotesi di una correzione della proporzionale nel corso della XXV legislatura (1919-1921)? La prima proposta arrivò dal partito socialista e venne formulata da Matteotti alla fine di febbraio del 1920 in una riunione del Psi a Milano<sup>9</sup>.

Come mai i socialisti, convinti proporzionalisti, decisero di correggere la proporzionale pura per le elezioni amministrative?

La risposta va cercata nel tipo di sistema elettorale vigente nel 1920 per le amministrative, ossia un maggioritario di lista con voto limitato ai 4/5 dei candidati nei consigli comunali e nei mandamenti provinciali.

Con tale sistema la forza politica che godeva di una maggioranza relativa o assoluta avrebbe guadagnato i 4/5 (ossia l'80 per cento) dei seg-

<sup>8</sup> T. Forcellese, *Introduzione. Sistemi elettorali tra centro e periferia nel primo dopoguerra*, in Id. e G. Nicolosi (a cura di), *Le elezioni del 1920-1921. La nazione e i territori nella crisi del primo dopoguerra*, Viella, Roma 2024, p. 18 e n.

<sup>9</sup> *Il progetto di legge per le elezioni amministrative*, in «Avanti!», anno XXIV, n. 46, 25 febbraio 1920; F. Turati-A. Kuliscioff, *Carteggio*, a cura di A. Schiavi, vol. V, Einaudi, Torino 1977, p. 356. La proposta di Matteotti venne illustrata sulla rivista riformista «Critica Sociale», anno XXX, n. 4, 16-29 febbraio 1920. Si veda anche T. Forcellese, *La mancata introduzione della proporzionale alle elezioni amministrative del 1920. L'invenzione del premio di maggioranza*, in «Le Carte e la Storia», n. 1, 2015, pp. 81-98.

gi in consiglio comunale (ad esempio 64 su 80 in un consiglio comunale di Roma o Milano), mentre il restante 20 per cento sarebbe stato assegnato alle minoranze. Se fosse stata introdotta la proporzionale pura, i socialisti, in presenza di una maggioranza relativa, specie nell'Italia del centro nord, avrebbero dovuto condividere il potere o con i liberali o, più spesso, con i popolari. Nel centro sud si sarebbe posto lo stesso problema per le maggioranze relative o assolute di cui beneficiavano ancora i liberali, i quali avrebbero dovuto condividere il governo delle amministrazioni locali con socialisti o popolari.

Tornando agli inizi della XXV legislatura, constatata l'impossibilità di trovare accordi in Parlamento senza le mediazioni dei partiti, Nitti varava un esecutivo con l'inclusione dei popolari, anche perché i riformisti turatiani non riuscivano a liberarsi dall'ipoteca dei massimalisti esercitata sul partito e sul gruppo parlamentare.

Nitti, nel frattempo, aveva ordinato ai prefetti di preparare una inchiesta sullo stato delle amministrazioni comunali, valutando anche l'opportunità di introdurre la proporzionale nelle città superiori ai 30 mila abitanti, sulla base dei risultati elettorali del 1919<sup>10</sup>. Da parte dei socialisti, Matteotti predispose un progetto di legge imperniato sulla proporzionale con un premio di maggioranza dei 2/3 alla lista che avesse ottenuto la maggioranza relativa dei consensi. Il progetto Matteotti fu presentato alla Camera il 22 marzo 1920, ossia lo stesso giorno in cui venne proposto quello governativo di Nitti, il quale suggeriva, come detto, di applicare la legge proporzionale solo ai comuni con popolazione maggiore di 30 mila abitanti. In tal modo, il presidente Nitti cercava di arginare la forza dei socialisti nelle città più popolose inducendo così i popolari, con la proporzionale, a formare maggioranze con i liberali in chiave antisocialista. La legge proposta da Matteotti mirava a garantire la maggioranza nei consigli dell'Italia del centro nord, in cui avevano posizioni numeriche più forti di liberali e popolari, lasciando un terzo di assegnazione di seggi per via proporzionale (con la legge allora

<sup>10</sup> Il Direttore della Ps, il prefetto Quaranta, inviava a Nitti un rapporto riservato in cui prospettava un quadro piuttosto preoccupante sulle intenzioni dei socialisti massimalisti per la conquista dei comuni in prospettiva rivoluzionaria. Anche i popolari destavano molti sospetti nelle autorità. Infine, non mi pare irrilevante rimarcare il consiglio fornito dal direttore Quaranta a Nitti di mantenere il sistema maggioritario per le elezioni amministrative. Cfr. V.G. Pacifici, *L'introduzione della proporzionale nelle elezioni amministrative*, in «Clio», n. 4, ottobre-dicembre 1996, pp. 677-678. Per la fonte d'archivio citata da Pacifici, cfr. Archivio centrale dello stato (Acs), Dgps (Direzione generale di pubblica sicurezza), 1920, b. 102.

vigente alle minoranze spettava solo il 20 per cento). Comunque sia, Matteotti non intendeva estendere la formula del premio di maggioranza anche alle elezioni politiche, poiché riteneva il piano amministrativo locale e quello legislativo parlamentare campi diversi e non sovrapponibili. La precisazione si rende necessaria poiché colui che inventò il premio di maggioranza, ossia Matteotti, avrebbe subito, per tale ragione, una *damnatio memoriae* molto amara sia in occasione della discussione sulla legge Acerbo e sia nei periodi storici successivi<sup>11</sup>.

Rispetto alle proposte differenti dei socialisti e di Nitti, i popolari insistevano per introdurre la proporzionale pura alle amministrative, in quanto il sistema maggioritario di lista avrebbe prodotto esiti fortemente squilibrati (e, in sostanza, poco rispettosi delle indicazioni degli elettori) in presenza di tre blocchi rigidamente distinti; ovviamente, con quel sistema essi sarebbero diventati quasi spesso indispensabili per la formazione di una maggioranza.

Intanto, dopo la caduta del governo Nitti, si insediava il nuovo esecutivo guidato da Giolitti con l'appoggio decisivo dei popolari. Qui occorre ricordare che la proporzionale amministrativa non faceva parte dei punti concordati tra il gruppo parlamentare popolare e Giolitti. Allorquando il provvedimento giunse all'attenzione dell'aula di Montecitorio, dopo numerosi tentativi di ostruzionismo da parte dei deputati vicini a Nitti, il governo Giolitti dichiarò la propria neutralità sulla materia, suscitando il rimbroto di Amendola che cercava comunque un punto di incontro con il partito popolare per trovare un accordo all'interno della coalizione di governo<sup>12</sup>. Nonostante i tentativi operati da Matteotti e dai popolari tra la fine di luglio gli inizi di agosto del 1920 per raggiungere un compromesso accettabile fra le parti, l'aula decise di rinviare la discussione e procedere alle elezioni con il vecchio sistema maggioritario. Un accordo trasversale e al di fuori della maggioranza che sosteneva il governo Giolitti, composta dai liberali meridionali e dai socialisti massimalisti del nord, mise in minoranza il Ppi.

<sup>11</sup> Durante il dibattito in aula sulla Legge Acerbo, infatti, Matteotti evitò accuratamente di prendere la parola, probabilmente nel timore che il suo intervento potesse essere strumentalizzato dai fascisti e dal relatore di maggioranza. Va precisato anche che Matteotti, dall'ottobre 1922, era diventato il segretario politico del partito socialista unitario.

<sup>12</sup> T. Forcellese, *La mancata introduzione della proporzionale alle elezioni amministrative del 1920. L'invenzione del premio di maggioranza*, cit., pp. 89-90. Per il passaggio dell'intervento di Amendola si veda Ap, CdR, XXV Legislatura, I Sessione, Discussioni, tornata dell'8 agosto 1920, p. 5108.

Le elezioni amministrative dell'autunno del 1920 registrarono un acceso scontro tripolare tra partito socialista, partito popolare e i blocchi patriottici dei liberali, formati in chiave antisocialista e antipopolare<sup>13</sup>. I risultati elettorali premiarono la scelta delle aggregazioni liberali di presentarsi assieme nei blocchi patriottici che, aiutati dalla costrizione del maggioritario di lista, misero da parte i contrasti interni tra giolittiani, nittiani, salandrini e demosociali per puntare alla conquista delle maggioranze nei consigli comunali e provinciali, recuperando parte del consenso nelle grandi città e nel settentrione<sup>14</sup>.

Non meno importanti risultarono le affermazioni di socialisti e popolari sia in termini di consigli comunali e provinciali conquistati che in voti assoluti.

Dopo le consultazioni che misero in evidenza diverse forme di violenza politica nei territori, il progetto di legge tornò all'attenzione del Parlamento. In virtù di un accordo politico e tecnico in commissione tra socialisti e popolari, il testo venne portato in aula con una importante modifica: alla lista che avesse ottenuto i 2/5 (40 per cento) dei voti sarebbero stati assegnati i 3/5 (ossia il 60 per cento) dei seggi. Si può asserire che tale accordo rappresentò la prima mediazione politica di rilievo in Parlamento fra i due partiti popolari di massa. Cosa accadde nel campo liberale? Il governo, mantenendo la linea di coerente astensione sul provvedimento, come già aveva fatto ad agosto, non cercò una soluzione unitaria della maggioranza che supportava il governo Giolitti, in cui i popolari, come sappiamo, rappresentavano una componente determinante. Ancora una volta fu Amendola, stavolta assieme a Ruini, ad intervenire nella seduta del 13 novembre 1920.

Egli rimproverava i popolari per aver voluto riportare la discussione sulla proporzionale amministrativa dopo lo svolgimento delle elezioni e per non tener conto degli emendamenti della parte liberale. Secondo il deputato salernitano si voleva cancellare completamente il valore politico del voto amministrativo, distruggendo il sistema elettorale dal quale il risultato traeva il suo valore, ossia il maggioritario di lista. Anche

<sup>13</sup> T. Forcellese, *Sistemi elettorali e polarizzazioni ideologiche. Le amministrative del 1920*, in «Storia e politica», n. 1, gennaio aprile 2024, pp. 74-121.

<sup>14</sup> Sulle elezioni amministrative del 1920 si veda *Statistica delle elezioni generali politiche per la XXVI legislatura: 15 maggio 1921*, in *Appendice Statistica delle elezioni generali amministrative del 1920*, [a cura del] Ministero dell'economia nazionale, Direzione generale della statistica, Grafia, Roma 1924, pp. L-LIX.

questa volta Amendola si trovava di fronte alla neutralità del governo in tema elettorale, come ad agosto. Solo che stavolta, popolari e socialisti avevano raggiunto una mediazione accettabile, senza il concorso dei liberali. Dinanzi a tale situazione inedita, egli formulava la proposta di una alleanza di liste per i comuni superiori ai 30 mila abitanti nel caso in cui la lista non avesse raggiunto il quorum minimo del 40 per cento (che Ruini cercò di portare al 50 per cento più uno) per l'assegnazione del premio<sup>15</sup>. Tale emendamento non venne accolto da socialisti e popolari. Risulta altresì arduo immaginare che Ppi e Psi decidessero anticipatamente il partito con cui eventualmente schierarsi nel caso in cui nessuna lista avesse raggiunto il 40 per cento. Ciò significava per i partiti di massa rischiare concretamente di perdere, assai probabilmente, parte del proprio elettorato per motivazioni di carattere ideologico; da parte liberale, invece, l'emendamento proposto appariva un nervoso tentativo di riconquistare l'egemonia (o l'autosufficienza numerica) nello spazio centrale dell'arena politica, oltre che un espediente tattico per mettere in difficoltà le componenti interne al Ppi, al Psi ed alla gioielliana del governo.

Svanita questa possibilità di accettare la proposta di alleanza preventiva tra liste, anche per l'irritazione di popolari e socialisti che volevano passare alla discussione degli articoli, Amendola, il 16 novembre 1920, denunciava la *conventio ad escludendum* messa in atto dal Ppi (alleato di governo) e dal Psi contro i democratici e i liberali, facendo valere la forza del numero parlamentare che mostrava, in modo inequivocabile, un dato della realtà elettorale conosciuto sin dal novembre 1919, ossia che i liberali erano minoranza in Parlamento. Secondo Amendola, tale progetto di legge costituiva una reazione al voto amministrativo appena celebrato. Perciò, i democratici e i liberali, pur perdendo la battaglia parlamentare sulla proporzionale amministrativa, dovevano far tesoro della vittoria elettorale comprendendo quale fosse il loro dovere politico verso la Patria<sup>16</sup>. A ben guardare, se le elezioni amministrative del 1920 si fossero tenute con la riforma elettorale proposta da Matteotti e dai popolari, una proporzionale corretta con premio di maggioranza, si sarebbe confermato per i liberali (o, naturalmente, per i so-

<sup>15</sup> Ap, CdR, Legislatura XXV, I Sessione, Discussioni, tornata del 13 novembre 1920, pp. 5553-5558. Fu Meuccio Ruini, in un passaggio del suo lucido e arguto intervento, a definire il progetto dei socialisti una "proporzionale zoppa", proporzionale di minoranze (ivi, p. 5560).

<sup>16</sup> Ap, CdR, Legislatura XXV, I Sessione, Discussioni, tornata del 16 novembre 1920, p. 5582.

cialisti e popolari che ottenevano nei comuni almeno il 40 per cento) il successo ottenuto con il maggioritario di lista; per di più, l'altra differenza con il maggioritario di lista consisteva in un maggiore spazio di rappresentatività democratica concesso alle minoranze (il 40 per cento dei seggi invece del 20 per cento previsto con il maggioritario).

Alla luce di queste considerazioni sul funzionamento dei sistemi elettorali, non appare superfluo chiedersi per quali ragioni la classe dirigente liberale – dal presidente Giolitti per passare a Nitti ed Amendola, ai radicali e i demosociali – non volle accettare la proposta di legge di socialisti e popolari, che, come si diceva, non avrebbe affatto depotenziato il consenso raccolto dai blocchi liberal patriottici. Non solo. La proporzionale con premio di maggioranza trasferita in campo politico nazionale, infatti, avrebbe potuto avvantaggiare le liste liberali, a condizione che i principali leader trasformassero i blocchi in un partito organizzato su scala nazionale. In realtà, dopo questa intesa parlamentare tra socialisti e popolari non si discusse più di modifiche al sistema elettorale sino a quando il presidente Giolitti a marzo propose lo scioglimento anticipato della legislatura. Occorre soffermarsi brevemente sulla questione cruciale della nostra riflessione riguardante il rapporto tra la riforma proporzionale e la componente liberale.

Le ragioni di una crescente ostilità dei liberali al sistema proporzionale durante la pur rapida XXV legislatura vanno individuate nella loro pervicace volontà di continuare ad occupare l'area centrale dello spazio politico, attraverso i diversi posizionamenti dei gruppi di parlamentari attorno ai leader storici che avevano coltivato, nei rispettivi territori, la propria base del consenso elettorale. I deputati si erano culturalmente formati attraverso la più che trentennale pratica dell'uninominale maggioritario. E allora proprio in questa incomprendimento (o sottovalutazione?) del differente funzionamento dei sistemi elettorali – ossia il maggioritario di lista, la proporzionale pura e quella corretta – si colloca quella "illusione ottica" che pervase molti esponenti della classe dirigente liberale, persuasi, dopo l'ottimo risultato delle amministrative, di aver riconquistato l'egemonia politica e lo spazio centrale nel Paese<sup>17</sup>.

Così, i timori dei popolari per il calcolato neutralismo di Giolitti sulla riforma della proporzionale amministrativa si rivelarono fondati, in quan-

<sup>17</sup> T. Forcellese, *Introduzione. Sistemi elettorali tra centro e periferia nel primo dopoguerra*, cit., pp. 22-23.

to la legge approvata alla Camera non venne presa in considerazione al Senato. Con questo atteggiamento dilatorio, il presidente del Consiglio intendeva ridimensionare lo storico accordo dei due partiti di massa. Giolitti non si pose il problema di una modifica della legge elettorale politica (ossia la proporzionale pura) nemmeno dopo il Congresso di Livorno del Psi che non si concluse secondo le sue aspettative, ossia con l'espulsione dei socialisti riformisti dal partito. Infatti, nella sua strategia parlamentare, già utilizzata nei precedenti esecutivi prima del conflitto, i riformisti, una volta separatisi dalle correnti socialiste intransigenti, avrebbero dovuto sostituire i popolari in una nuova maggioranza, in modo da rendere i cattolici non determinanti per la formazione di un esecutivo, consentendo ai liberali, pertanto, di recuperare lo spazio centrale del sistema politico.

In conseguenza di questo restringimento dell'area di manovra politica, il presidente del Consiglio cominciò a ragionare sull'ipotesi di un possibile scioglimento anticipato della Camera che Turati contrastò duramente e inutilmente. Nei primi mesi del 1921, inoltre, esplose il problema dell'ordine pubblico con la crescita inusitata dello squadristo fascista nelle aree del centro nord<sup>18</sup>.

Giolitti non si pose il problema di modificare il sistema elettorale, magari riprendendo quel progetto sulla proporzionale corretta con premio di maggioranza approvata alla Camera in novembre. La notevole affermazione dei blocchi liberali venne scambiata per una ripresa politica e di consensi che si era verificata solo in parte. Il presidente del Consiglio, adducendo come principale motivazione per lo scioglimento anticipato della legislatura la necessità di includere i rappresentanti delle nuove province, modificò solo i collegi riducendone il numero e il numero di deputati passò a 535.

Come detto in precedenza, la vittoria dei blocchi liberali alle amministrative d'autunno si era realizzata con il maggioritario di lista. In termini di valori assoluti, le cifre elettorali conquistate dai partiti non di discostavano in maniera significativa rispetto alle politiche del 1919. In quella circostanza però i blocchi funsero da catalizzatore coercitivo per tutte le componenti del liberalismo italiano. Così, si era verificato, specie nelle grandi città, un sostanziale recupero dei liberal costituzionali pro-

<sup>18</sup> R. De Felice, *Mussolini il fascista. La conquista del potere, 1921-1925*, Einaudi, Torino 1995, pp. 3-78; S. Lupo, *Il Fascismo. La politica in un regime totalitario*, Donzelli, Roma 2005, pp. 64-102.

prio perché si sentivano obbligati a stare in lista in modo da non consentire a socialisti o a popolari di conseguire quel determinante voto in più che avrebbe consentito di ottenere la maggioranza assoluta (80 per cento) dei seggi in consiglio. D'altro canto, se non erano interessati i liberali a modificare la legge elettorale proporzionale per l'elezione della Camera dei deputati, cercando una possibile intesa con gli alleati del Ppi, certamente le proposte di cambiamento non sarebbero arrivate dai socialisti e dai popolari.

Quale fu l'esito delle politiche del 1921? In complesso le liste liberali ottennero il 47 per cento dei consensi, senza però presentarsi in un'unica lista. I blocchi totalizzarono il 19 per cento e 105 seggi liberal democratici ecc... Il partito socialista scese al 24 per cento ed ottenne 123 seggi, mentre il Pcd'I si attestò al 4,6 per cento con 15 seggi. Il partito popolare raccolse il 20,4 per cento e 108 seggi; tra le altre liste liberali segnaliamo il partito liberale con il 7,1 per cento e 43 seggi, i liberal democratici con il 10,4 per cento e 68 seggi e, infine, i demosociali con il 4,7 per cento e 29 seggi. I fascisti ebbero 35 deputati (di cui due eletti con liste proprie)<sup>19</sup>.

### **3. Dalle elezioni politiche del 1921 alla legge Acerbo**

La maggioranza che sosteneva Giolitti ebbe un voto di fiducia assai risicato. Ciò portò alle dimissioni dello statista piemontese, accusato da più parti, e specie dai socialisti, di non aver tutelato adeguatamente l'ordine pubblico nel Paese, oltre ad aver sciolto la Camera in un momento non opportuno. Riceveva l'incarico un social riformista come Bonomi che varava un governo di coalizione, in cui i partiti come il Ppi ottenevano una più consistente partecipazione nell'esecutivo, corrispondente al peso ottenuto alle recenti consultazioni<sup>20</sup>. Nel dibattito sulle comunicazioni del governo si affrontò il tema della proporzionale e del governo di coalizione. Meda ricordò il valore del proporzionalismo che conduceva alla formazione di un «gabinetto collaborazionista», ossia di coalizione tra partiti. Ciò costituiva un bene intrinseco, l'avviamento ad una mi-

<sup>19</sup> *Statistica delle elezioni generali politiche per la XXVI legislatura: 15 maggio 1921*, cit.; *La questione elettorale nella storia d'Italia, da Salandra a Mussolini (1914-1928)*, cit., pp. 83-88.

<sup>20</sup> N. Tranfaglia, *La prima guerra mondiale e il fascismo*, Utet, Torino 1995, pp. 266-280.

gliore educazione del popolo»<sup>21</sup>. Secondo il deputato democratico di “lungo corso”, Nunzio Nasi, il quale non aveva sostenuto la proporzionale, l'ex presidente del Consiglio Orlando, suo corregionale, non aveva impedito in alcun modo che il Parlamento della XIV legislatura la votasse. Per Nasi, la legge andava cambiata, ma occorreva che la borghesia, raccolta nei “partiti medi”, si organizzasse secondo criteri nuovi per vivere non tanto nella Camera quanto nel Paese, lasciando comunque spazio alla prospettiva autonomistica e localistica, come possibile risposta al travaglio inquieto del dopoguerra<sup>22</sup>.

Turati denunciava duramente l'immoralità e l'illegalità del blocco, di una legislatura nata nel sangue. Il futuro ministro fascista De Stefani sottolineava il collegamento tra sistema elettorale ed esistenza dei gruppi alla Camera che postulavano l'esigenza di governi di coalizione. Tuttavia, i gruppi dovevano anteporre l'interesse della nazione, un argomento che avrebbe costituito il *leitmotiv* della comunicazione fascista nei dibattiti parlamentari dal tono aggressivo e delegittimante verso gli altri partiti<sup>23</sup>.

Per Amendola occorreva innanzitutto riconoscere il dato della realtà, ossia che il progetto di chiarificazione elettorale voluto da Giolitti era completamente fallito. Tale discorso sembrava preludere alla fine delle illusioni egemoniche dei liberali nella società e nel Parlamento. Secondo l'analisi del deputato della democrazia liberale, le presenze importanti, anche se numericamente differenti, di comunisti, fascisti, socialisti e popolari (281 deputati complessivamente), inducevano a ritenere che ognuno di essi potesse diventare, in qualche modo, determinante per la formazione di maggioranze stabili<sup>24</sup>.

Il presidente del Consiglio Bonomi, in sede di replica, si riallacciava alle considerazioni di Meda per spiegare la ineluttabilità dei governi di coalizione con il sistema proporzionale vigente. In tal senso, osservando la composizione della Camera, una parte notevole di essa, e cioè il partito socialista, era ancora «impossibilista» e non intendeva collabo-

<sup>21</sup> Ap, CdR, Legislatura XXVI, Discussioni, tornata del 20 luglio 1921, p. 394. Su Nunzio Nasi si veda la voce curata da G.L. Fruci, *Nasi, Nunzio*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 77, Roma 2012. Cfr. [https://www.treccani.it/enciclopedia/nunzio-nasi\\_\(Dizionario-Biografico\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/nunzio-nasi_(Dizionario-Biografico)).

<sup>22</sup> Ap, CdR, Legislatura XXVI, Discussioni, tornata del 20 luglio 1921, p. 399.

<sup>23</sup> Ap, CdR, Legislatura XXVI, Discussioni, tornata del 20 luglio 1921, pp. 477-494 (discorso di Turati) e De Stefani (pp. 495-503).

<sup>24</sup> Ap, CdR, Legislatura XXVI, I sessione, Discussioni, tornata del 23 luglio 1921, pp. 530-537.

rare al governo, talché si imponeva che senza il centro popolare non si potesse costituire alcuna coalizione. Così il Ppi diventava il fulcro della salda formazione governativa<sup>25</sup>.

In sede di dichiarazione di voto, Mussolini affermava che nella nuova Camera esistevano tre forze organizzate ed efficienti nella vita del Paese, ossia quella socialista, quella popolare e la fascista, definita come «parte migliore della gioventù italiana». Secondo Mussolini, la democrazia sociale e liberale non possedeva forze solidamente inquadrate nel Paese. Non accettava la tesi anti-proporzionalistica in quanto penalizzava il gruppo più debole, ossia i liberali. Addirittura, il futuro duce prospettava (subito dopo smentito recisamente da Modigliani), in un giorno non lontano, la realizzazione di una possibile coalizione di queste tre forze, le quali, attraverso l'approvazione di un minimo comune denominatore programmatico, avrebbero avuto il compito di condurre la Patria<sup>26</sup>.

Pur avendo sollevato numerose critiche nel dibattito pubblico e sui quotidiani all'indomani del voto politico, la questione della legge elettorale non venne più affrontata in modo sistematico dal Parlamento. Tuttavia, nel dicembre del 1921 usciva su «Nuova Antologia» un saggio dell'on. Antonio Casertano che era stato relatore in commissione per la legge sulla proporzionale amministrativa. Egli riprendeva il progetto di legge approvato nel novembre del 1920 per le amministrative alla Camera dei deputati e poi bloccato da Giolitti al Senato, trasferendolo, con alcuni aggiustamenti, sul piano nazionale. La questione essenziale della proposta di legge (definita anche “proporzionale zoppa”) stava nel premio dei 3/5 alla lista che avesse ottenuto il 2/5 dei voti (ossia il 40 per cento): pertanto sarebbero stati assegnati 321 seggi alla maggioranza e 214 seggi da dividere proporzionalmente tra le liste di opposizione<sup>27</sup>.

Durante la crisi del governo Bonomi, nel febbraio del 1922, si tornò a parlare di sistema elettorale in Parlamento. Intervendendo nel dibattito

<sup>25</sup> *Ivi*, p. 542.

<sup>26</sup> *Ivi*, pp. 562-563. Alcune delle considerazioni esposte alla Camera da Mussolini furono anticipate in una intervista rilasciata a «Il Giornale d'Italia», del 21 maggio 1921. Cfr. R. De Felice, cit., p. 95 e n.

<sup>27</sup> A. Casertano, *La riforma del sistema elettorale*, in «Nuova Antologia», vol. CCXV, novembre-dicembre 1921, pp. 382-391. In questo saggio, Casertano suggeriva di utilizzare il collegio unico in luogo dei molti collegi, perché avrebbe potuto dare il frutto ideale della giusta rappresentanza (p. 386).

sulle comunicazioni del governo, Modigliani affermava che c'era qualcuno che per decreto voleva modificare la legge elettorale, riferendosi, probabilmente, al testo rilanciato da Casertano. Il 16 febbraio il socialista Musatti avvertiva che, se un ritocco alla legge elettorale potesse essere ammesso, il principio della proporzionale non potrebbe mutare per la volontà dei partiti più forti e organizzati che non lo avrebbero permesso<sup>28</sup>. Il nazionalista Federzoni affermava che il sistema proporzionalistico aveva limitato necessariamente i rapporti di forza fra i vari partiti parlamentari; in tal senso, si potevano spiegare i 270 eletti dei Blocchi nazionali o comunque nelle liste costituzionali che avevano ricevuto un mandato non equivoco<sup>29</sup>. Le forzature di Federzoni sul numero complessivo dei deputati non corrispondevano alla realtà elettorale: gli eletti dei Blocchi erano 105 (compresi i 35 fascisti e i 14 nazionalisti), quelli dei liberali della destra salandrina (43), i liberali democratici (Giolitti e Nitti), i demosociali (29) e i social riformisti (11)<sup>30</sup>.

Infatti, le liste dei Blocchi nazionali non erano state presentate in tutti i collegi d'Italia. Piuttosto, affiora il tentativo propagandistico nazionalista di associare le varie componenti del liberalismo italiano ai propri postulati programmatici, ben sapendo, ad esempio, che i giolittiani non ne condividevano affatto l'impostazione sulla politica estera. In effetti, gli auspici di Federzoni si sarebbero potuti realizzare o con il maggioritario di lista, come quello delle amministrative, o con la legge proporzionale con premio di maggioranza approvata alla Camera nel novembre del 1920. Mussolini interveniva il 17 febbraio 1922 per inveire contro i liberali affermando che, se per democrazia si intendeva «facilonismo, tendenza alla transazione e al compromesso», i fascisti erano recisamente «antidemocratici (*Rumori, Commenti*)» e, dunque, essi «non avrebbero fatto più Blocchi (*Commenti*)»,

anche se la fine dei blocchi dovesse rappresentare una fiera disgrazia elettorale per la democrazia, nell'attesa che la democrazia diventi partito. Se la democrazia non è capace di darsi un'organizzazione storica nel paese, in un paese, signori, come il nostro, fin troppo democratico, vuol dire che la democrazia in Italia non ha più niente da dire o da fare (*Commenti*).<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Ap, CdR, Legislatura XXVI, I sessione, Discussioni, tornata del 16 febbraio 1922, p. 2980.

<sup>29</sup> Ap, CdR, Legislatura XXVI, I sessione, Discussioni, tornata del 17 febbraio 1922, p. 2995.

<sup>30</sup> Cfr. *La questione elettorale nella storia d'Italia. Da Salandra a Mussolini (1914-1928)*, cit., pp. 83-88.

<sup>31</sup> Ap, CdR, Legislatura XXVI, I sessione, Discussioni, tornata del 17 febbraio 1922, p. 3020.

Le accuse reiterate alla parte liberale per non essere in grado di costruire un'organizzazione partitica nazionale testimoniavano la volontà di Mussolini di giocare in proprio e senza "tutori politici" la partita decisiva per la conquista del potere, puntando, sempre in modo ambivalente, e tenendo conto delle circostanze, sia sulla minacciosa azione delle squadre e sia sull'azione legalitaria. In tal modo, Mussolini cominciò a rivolgersi direttamente alla gran parte dell'elettorato della borghesia e dei ceti medi del Paese, con l'obiettivo di sostituirsi alla classe dirigente liberale.

In occasione delle comunicazioni del governo Facta, i deputati Vincenzo Carboni e Vincenzo Bianchi criticarono la legge proporzionale e i suoi effetti, mentre il deputato socialista Giovanni Merloni presentò un ordine del giorno in cui ribadiva l'intangibilità del sistema proporzionale<sup>32</sup>.

In occasione del fallimento dello sciopero legalitario, tra la fine di luglio e gli inizi di agosto del 1922, Facta si presentava alla Camera<sup>33</sup>. Il 9 agosto 1922 interveniva il deputato nazionalista Alfredo Rocco. Egli individuava il punto di rottura dell'equilibrio politico e istituzionale italiano nelle elezioni politiche del 1919 e non per colpa del sistema proporzionale. Con un'analisi storico politica retrospettiva, Rocco spiegava la genesi delle maggioranze parlamentari per la formazione dei governi di gabinetto dall'Unità sino al 1919. Con l'approvazione del sistema proporzionale a scrutinio di lista, il partito socialista otteneva un terzo dei seggi, attestando, così, la strapotente espansione del partito. Rocco notava come le tre minoranze (compresa quella dei costituzionali) erano impossibilitate a governare da sole. I dissidi presenti nel campo liberale – anche tra i capi – non consentivano di formare un governo dotato di una maggioranza. Pertanto, si ricorse alla formula dei governi di coalizione che rimasero sempre precari, in quanto costituiti da gruppi eterogeni. Il governo diventava debole e la Camera incapace di trovare una soluzione:

<sup>32</sup> Ap, CdR, Legislatura XXVI, I Sessione, Discussioni, tornata del 15 marzo 1922, p. 3050 e 3054; Ap, CdR, Legislatura XXVI, I Sessione, Discussioni, tornata del 17 marzo 1922, pp. 3115-3116. Su Merloni si veda la voce curata da M. Ridolfi, *Merloni, Giovanni*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 73, Roma, 2009. Cfr. [https://www.treccani.it/enciclopedia/giovanni-merloni\\_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/giovanni-merloni_(Dizionario-Biografico)/).

<sup>33</sup> R. De Felice, cit., pp. 242-249; G. Sabbatucci, *La crisi dello stato liberale*, in Id. e V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia. Guerre e fascismo, 1914-1943*, vol. 4, Editori Laterza, Bari-Roma 1997, pp. 137-140.

può darsi che il regime parlamentare riesca a salvarsi, ma, è bene dirlo apertamente, ciò avverrà solo se nella Camera e nel paese riuscirà a formarsi una maggioranza capace di fronteggiare da sola tutte le altre parti della Camera, tutte le minoranze unite insieme.<sup>34</sup>

56

Rocco individuava nel movimento di espansione nazionale – che nel corso di un anno era cresciuto notevolmente – la possibilità di creare un *sui generis* “partito nazionale italiano”, capace di governare da solo l’Italia con un programma rigidamente nazionale. La prospettiva teorica indicata da Rocco non esplicitava, però, la precisa modalità con cui tal “partito nazionale”, – più che un’organizzazione partitica capillare una influente lobby politico culturale con ambizioni egemoniche sull’area moderata e conservatrice del campo politico – avrebbe potuto ottenere la maggioranza dei voti alle future elezioni, né evidentemente, pur tenendo conto della collaborazione tra nazionalisti e fascisti, poteva prevedere il colpo di mano della Marcia fascista ad ottobre. Il socialista Treves rispondeva con fermezza a una ipotesi così netta ed escludente ribadendo l’intenzione di salvare il regime democratico italiano che era sorretto da due grandi pilastri: il suffragio universale e la proporzionale<sup>35</sup>. Certamente, il punto essenziale del ragionamento politico di Rocco stava nella constatazione di una impossibile praticabilità del dialogo tra i tre “aggruppamenti politici”, fermi nelle proprie rigidità ideologiche e programmatiche. In quale modo un gruppo avrebbe prevalso sugli altri due rispettando pienamente lo Statuto? Pur senza stabilire una diretta e teleologica connessione tra le affermazioni di Rocco e la riforma elettorale di Acerbo, sembrano qui rintracciarsi alcune linee teoriche per i successivi interventi che Mussolini, una volta al potere, avrebbe attuato.

#### 4. Dal “discorso del bivacco” alla legge Acerbo

Dopo la Marcia su Roma e ottenuto l’incarico dal sovrano, Mussolini, il 16 novembre 1922, pronunciò in aula parlamentare il noto “discorso del bivacco”. Il giorno seguente, nel suo intervento Turati sostenne che il passaggio formale e sostanziale dal punto di vista costituzionale avrebbe dovuto essere quello di indire nuove elezioni, per verificare se

<sup>34</sup> Ap, CdR, Legislatura XXVI, I Sessione, Discussioni, tornata del 9 agosto 1922, p. 8288.

<sup>35</sup> Ap, CdR, Legislatura XXVI, I Sessione, Discussioni, tornata del 10 agosto 1922, p. 8355.

il Paese avesse davvero modificato gli equilibri, mandando più deputati fascisti alla Camera rispetto alla trentina di eletti. Egli negava il carattere di rivoluzione alla ascesa al potere di Mussolini, definendola di «piazza e di palazzo». Se lo scopo delle adunate di Napoli e Roma era quello di «prendere alla gola la miserabile classe politica dominante», non era logico accettare compromessi, i temporeggiamenti e i voti di fiducia con questi rappresentanti chiamati poi a collaborare. A questo punto, Mussolini ribatteva che avrebbe mantenuto la promessa di «buttare giù la Camera», ma non si poteva fare in dieci giorni «una rivoluzione che aveva lo sviluppo da decenni!»<sup>36</sup>. Era stata, dunque, una rivoluzione apparentemente incruenta ottenuta facilmente, perché tutti erano fuggiti si erano dimostrati acquiescenti, dalla Corona sino all'ultimo brigadiere. In realtà, il «colpo di stato» era già stato facilitato dai precedenti presidenti del Consiglio che avevano abdicato alle bande fasciste il «più formidabile dei diritti della sovranità che è il diritto a punire». Il fondamento della democrazia risiedeva per Turati nel «suffragio universale, libero, efficace e nella proporzionale non adulterata» (senza cui il suffragio diventava un inganno, una sopraffazione), al punto che i due elementi, suffragio e proporzionale, costituivano la sola base della sovranità legittima. Per il leader del socialismo riformista era doveroso da parte di Mussolini indire le nuove elezioni «risparmiando la farsa» di convocare la Camera.

Naturalmente, l'arguta osservazione di Turati provocò la spavalda reazione di Mussolini che ammise di «non avere tempo» per indire nuove elezioni, ma soprattutto perché, con la legge proporzionale pura in vigore i risultati avrebbero portato sicuramente molti più seggi ai fascisti, sebbene non quelli sufficienti per disporre di una maggioranza assoluta alla Camera.

Per De Gasperi il movimento insurrezionale fascista ebbe «vita costituzionale dall'incarico della Corona». La componente popolare entrava a far parte con la speranza che, al di là del passato,

quell'istituto parlamentare che i nostri padri hanno conquistato con il martirio delle lotte per la libertà [...] e che rappresenta il patto di alleanza tra la maestà del re e il suo popolo, debba rimanere per rinvigorirsi a presidio della libertà dei cittadini (*Applausi al centro*). Perché secondo le nostre convinzioni, inseparabili sono nel nostro regime la volontà del popolo e la volontà del re, le due fonti dei

<sup>36</sup> Ap, CdR, Legislatura XXVI, I Sessione, Discussioni, tornata del 17 novembre 1922, p. 8424.

nostri diritti civili e politici. Non si può tornare ai sovrani illuminati col parlamento in funzione consultiva.<sup>37</sup>

De Gasperi non si mostrò impressionato dalla frase di Mussolini sul Parlamento sciolto tra due mesi o tra due anni. Il Ppi sarebbe stato pronto alle consultazioni elettorali, ma l'appello al Paese doveva esprimere la libera volontà del popolo e il sovrano avrebbe saputo trovare il momento adatto. Tuttavia, per De Gasperi il sistema elettorale non poteva essere modificato «con artifici che sovrappongano una minoranza ad una maggioranza o ledano il principio della giustizia rappresentativa»<sup>38</sup>. In maniera significativa, un nervoso e infastidito Mussolini ribatteva minacciosamente al giovane esponente popolare trentino che «bisogna(va) decidersi!», forse preoccupato per il voto del Ppi; al punto che, in sede di replica, cercò di non adoperare i toni violenti usati il giorno precedente.

Il socialista Costantino Lazzari – che ben conosceva Mussolini per i suoi trascorsi nel Psi – dichiarò che il presidente del Consiglio avrebbe svolto le nuove consultazioni popolari dopo aver imposto la legge elettorale nel modo più conveniente al fascismo, allo scopo di «raggiungere il massimo risultato della sopraffazione della volontà proletaria»<sup>39</sup>.

Il presidente del Consiglio ottenne i pieni poteri per la legge sulla riforma dell'amministrazione, mentre non fu inclusa la legge elettorale. Come ampiamente descritto nei lavori di Pierluigi Ballini e Maria Serena Piretti, si tornò a discutere di legge elettorale a marzo, quando il segretario del Pnf, Michele Bianchi elaborò una proposta di legge. Non riportiamo il dibattito sulla legge Acerbo (n. 2444/1923) in commissione e in aula poiché esiste al riguardo una ampia documentazione storiografica<sup>40</sup>.

Ai fini del nostro ragionamento sulle conseguenze della legge proporzionale nel sistema politico italiano del primo dopoguerra, e di una sua possibile correzione in sede parlamentare tra i partiti politici più numerosi e rappresentativi (e che non coltivavano, naturalmente, progetti eversivi o rivoluzionari), vanno evidenziati alcuni aspetti non marginali, connessi in particolare agli estremi tentativi operati da popolari

<sup>37</sup> *Ivi*, p. 8444.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ivi*, p. 8449.

<sup>40</sup> G. Sabbatucci, *La legge Acerbo e le elezioni del 1924*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, vol. 11, Nuova Cei, Milano 1988, pp. 59-78; M.S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, cit., pp. 243-287; *La questione elettorale nella storia d'Italia. Da Salandra a Mussolini (1914-1928)*, cit., pp. 105-149.

e socialisti per respingere (o arginare) in qualche modo il progetto di legge Acerbo.

Come sappiamo, il premio di maggioranza dei due terzi dei seggi alla lista che avesse ottenuto almeno il 25 per cento dei consensi costituì il nucleo centrale del progetto di legge, oltre al collegio unico nazionale, strumento necessario per l'attribuzione del premio. Tornava al centro della discussione politica la correzione della proporzionale che aveva animato il dibattito parlamentare sulla riforma amministrativa nell'autunno del 1920. Come si è visto, quella legge (premio del 60 per cento dei seggi alla lista che avesse ottenuto il 40 per cento) fu il risultato di un compromesso tra socialisti e popolari a cui i liberali non vollero associarsi in quel frangente storico, poiché ancora eccitati dalla vittoria alle amministrative autunnali col maggioritario di lista. Almeno fino alla presa del potere di Mussolini, i due partiti di massa non intesero estendere il principio della "proporzionale corretta" in senso maggioritario su scala nazionale per varie ragioni. Per il Ppi, l'approvazione del premio di maggioranza su scala nazionale avrebbe potuto avvantaggiare i liberali che si sarebbero orientati a chiedere – come fecero durante le amministrative – il consenso agli elettori in chiave antisocialista (l'odierno "voto utile") riesumando lo schema gentiloniano; per i socialisti, già contrari all'estensione del premio di maggioranza nel corso del 1920, una modifica alla proporzionale pura dopo l'assetto politico parlamentare scaturito dalle politiche del 1921, li avrebbe relegati comunque all'opposizione, diminuendo i già limitati margini di manovra della componente riformista. Ciò valeva, a maggior ragione, per quella parte della sinistra che coltivava ancora le speranze di una soluzione rivoluzionaria (parte dei massimalisti e i comunisti) e si mostrava indisponibile a qualsiasi forma di collaborazione con le forze politiche borghesi. Infine, le uniche componenti che avrebbero potuto guadagnare, in termini numerici sufficienti a garantire la stabilità governativa, da una modifica alla legge proporzionale, furono quelle dei vari gruppi liberali che non riuscirono a comprendere la portata innovativa e funzionale di quella riforma. Essi si illusero di poter ripristinare il sistema elettorale maggioritario uninominale senza godere dei numeri sufficienti in Parlamento per perseguire l'obiettivo.

Dopo la forzatura illegale fascista sulla Corona e con la successiva formazione del governo Mussolini, il quadro politico istituzionale mutò radicalmente per tutte le principali forze politiche, sia per quelle che ap-

poggiavano il governo, come popolari e gran parte dei gruppi liberali, e sia per le opposizioni socialista e comunista.

L'inquadramento costituzionale delle squadre fasciste nella Mvsn (decreto-legge n. 31/1923) il 14 gennaio 1923 non risolveva certamente il pericolo dell'azione violenta e intimidatoria dei fascisti verso le altre forze politiche<sup>41</sup>.

Fallito il tentativo di bloccare il provvedimento in Commissione, non si riuscì a trovare una maggioranza sulla proposta dei popolari che riprendeva lo schema del novembre del 1920 sulla soglia minima di accesso della lista per ottenere il premio del 60 per cento dei seggi, fissato, come sappiamo, al 40 per cento. Qui si collegava il tema della partecipazione della Milizia fascista durante le elezioni. Anche in questo caso, la Commissione dei 18 si pose il problema di come poter evitare i loro interventi. Tuttavia, considerato l'inquadramento delle squadre della Mvsn con decreto reale, sarebbe stato arduo contestarlo in una legge elettorale. Nella Commissione dei 18 non si realizzò un accordo fondamentale tra socialisti, popolari e parte dei liberali per la contrarietà di questi ultimi alla proporzionale.

Giunto il provvedimento in aula parlamentare, Turati respinse l'accostamento della legge Acerbo al progetto Matteotti delle amministrative definendolo «allegra facezie», poiché il fascismo confondeva la forza con la violenza; l'Italia si rifaceva con l'Italia e non contro l'Italia, con il consenso e non con il bastone<sup>42</sup>.

Amendola, invece, criticò il sistema proporzionale ricordando la battaglia svolta nel 1920. Il deputato campano dimenticava di ricordare però la sua proposta dell'alleanza fra liste che avrebbe potuto riproporre in tale occasione, almeno per smorzare gli effetti eccessivi del premio dei 2/3 ad una sola lista-partito. Nel suo intervento, De Gasperi replicò a Mussolini che solo quando una lista era realmente maggioritaria nella nazione si poteva pensare ad un premio. Qui stava la spiegazione del *quorum* minimo del 40 per cento per l'accesso al premio che non venne approvato per pochi voti, dovuti alle assenze proprio di socialisti e popolari, come sottolineò amaramente Turati alla Kuliscioff<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> F. Bonini, *Lezioni di storia delle istituzioni politiche*, Giappichelli, Torino 2002, p. 152.

<sup>42</sup> Ap, CdR, Legislatura XXVI, I Sessione, Discussioni, tornata del 17 novembre 1922, p. 10.660.

<sup>43</sup> F. Turati- A. Kuliscioff, *Carteggio*, a cura di Alessandro Schiavi, vol. VI, Einaudi, Torino 1977, pp. 142-143.

Infine, appare davvero strumentale e fuorviante attribuire la paternità della legge Acerbo – come pure si tentò da più parti di far credere – alla proposta avanzata tre anni prima da Matteotti e poi convogliata in un accordo tra Ppi e Psi. Acerbo, semmai, prese le mosse da quel progetto modificandone sensibilmente le soglie di accesso al premio e l'entità del premio stesso. Per di più, il fascismo, ormai al potere dalla fine di ottobre del 1922, rispetto agli altri partiti organizzati si configurava come un vero e proprio “partito armato” (pur con l'inquadramento istituzionale delle squadre nella Mvsn che sarebbe stato approvato dal Parlamento solo nel 1925). Pertanto, esso risultava contrario alle necessarie mediazioni parlamentari che sarebbero occorse in una ordinaria situazione di ordine democratico, disponendo, in quel momento, oltre ai vari deputati fiancheggiatori, dei suoi soli 35 deputati.

## 5. Conclusioni

La mancata introduzione della proporzionale alle elezioni amministrative del 1920 che si svolsero col vecchio maggioritario di lista, contribuì ad acuire il difficile clima politico presente nel Paese.

Subito dopo lo svolgimento delle consultazioni, l'accordo storico raggiunto tra popolari e socialisti, nel novembre del 1920, sulla correzione della proporzionale per garantire la governabilità delle amministrazioni comunali e provinciali, trovò i liberali su posizioni recisamente contrarie. Persuasi degli effetti nocivi della proporzionale e illudendosi di tornare in qualche modo al maggioritario, essi non compresero la portata della riforma che, con il premio di maggioranza, avrebbe comunque potuto avvantaggiare i blocchi patriottici sia nelle amministrative e sia in campo politico nazionale, qualora avessero provato almeno a modificare la proporzionale pura.

Tuttavia, il problema non stava nella tecnica elettorale che comunque era importante, ma nel sistema politico stesso. E soprattutto nei partiti politici e nei loro obiettivi, nella loro volontà di costituire governi di coalizione tra partiti, in modo da salvaguardare la democrazia parlamentare, rifuggendo la via rivoluzionaria o eversiva che implicava necessariamente la trasformazione di un partito politico in partito armato. Ancora più in profondità si può asserire che la *quaestio* risiedeva nella trasformazione dello Stato e nella forma di governo.

La difesa di particolari interessi di ogni singolo raggruppamento (socialisti, popolari e più in generale, i gruppi liberali) non consentì di giungere per tempo ad un vasto accordo di portata politico parlamentare tra i popolari non piegati su posizioni nazionali conservatrici, i socialisti riformisti e i settori liberal democratici non schiacciati su una visione esclusivista ed egemonica del loro ruolo storico dal Risorgimento in poi; quel nucleo formato da diversi gruppi politici, insomma, che avrebbe in seguito costituito l'ossatura dell'opposizione aventiniana al fascismo. Dunque, mancò una necessaria convergenza politica per stabilire un *conventio ad excludendum* verso le forze estremiste e violente dello schieramento politico nazionale con l'ausilio della legge elettorale modificata.

Fu quella legge proporzionale con premio di maggioranza (o "proporzionale zoppa") approvata solo alla Camera un modello di ispirazione per la legge Acerbo? Solo in parte. Si può asserire che Mussolini, una volta al potere, seppe utilizzare la figura dell'on. Casertano, già relatore di quella riforma incompiuta, per raggiungere gli obiettivi prefissati, dividendo gli schieramenti avversari con l'intimidazione delle squadre e con la minaccia dello scioglimento anticipato della Camera.