

Un'effimera esperienza: il sistema elettorale del 1882

A temporary experiment: the electoral system of 1882

di Giovanni Giannotti

Abstract [ITA]: Il contributo esamina il sistema elettorale promulgato nel 1882. La riforma elettorale adottò, invece del collegio uninominale, il collegio plurinominale con scrutinio di lista. Dopo alcune definizioni di natura generale sulle nozioni di legge elettorale, sistema elettorale, circoscrizione elettorale e collegio elettorale, il lavoro esamina i seguenti argomenti: il dibattito nell'agone politico e nella dottrina subalpina; i progetti di riforma elettorale della Sinistra, che portarono infine alla riforma del 1882; la posizione di Luigi Palma e quella di Vittorio Emanuele Orlando sullo scrutinio di lista. Il lavoro si conclude con alcune osservazioni conclusive sul sistema elettorale introdotto nel 1882 e abrogato nel 1891.

Abstract [ENG]: This article examines the electoral system adopted in 1882. The electoral reform changed the system based on single-member districts to a multi-member district system based on list voting. After some general definitions of the concepts of electoral law, electoral system, electoral district, the paper proceeds to analyse the doctrinal and political debate that accompanied the 1882 reform, examining the following topics: the controversy originating in the Kingdom of Sardinia; the proposals of the Left, which finally led to the 1882 reform; the positions of Luigi Palma and Vittorio Emanuele Orlando on list voting. The essay concludes with some final observations on the electoral system introduced in 1882 and repealed in 1891.

Parole chiave: Sistemi elettorali – legge elettorale – riforma elettorale del 1882 – circoscrizione elettorale

Keywords: Electoral systems – electoral law – electoral reform of 1882 – electoral district

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le fasi della legislazione elettorale italiana. – 3. Legge elettorale; sistema elettorale; collegio elettorale; circoscrizione elettorale: definizioni di natura generale. – 4. Il dibattito dottrinale e politico nello Stato sabaudo. – 5. Scrutinio di lista e collegio plurinominale: i progetti della Sinistra. – 6. Scrutinio di lista e collegio plurinominale: le posizioni di Luigi Palma e di Vittorio Emanuele Orlando. – 7. Sistema elettorale e rappresentanza. – 8. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione.

«Pensi ancora alla destra e alla sinistra?» esclamò ridendo il duca, che aveva in tasca la formale promessa di un seggio al senato. «Non vedi che i vecchi partiti sono finiti? Che c'è una rivoluzione? Chi può dire cosa uscirà dalle urne cui hanno chiamato la plebe?»¹

Con queste parole ne *I Viceré* Federico De Roberto descriveva gli effetti della riforma elettorale del 1882 che per un verso aveva ampliato il numero degli elettori da circa seicentomila ad oltre due milioni² e per l'altro verso aveva introdotto lo scrutinio di lista con collegio plurinominale in luogo

¹ F. DE ROBERTO, *I Viceré*, Milano, 1997, 609.

² Osservava Schepis che con la riforma elettorale del 1882 il corpo elettorale passò da 621.896 a 2.112.563, aumentando «come 100 a 340». V. G. SCHEPIS, voce *Elezioni* (*Storia dei sistemi elettorali in Italia*), in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, 666. Più di recente Pier Luigi Ballini ha quantificato con la riforma del 1882 l'aumento del numero degli elettori da 621.896 a 2.049.461. Sul punto v. P.L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, Bologna, 1988, 94-95.

del collegio uninominale con sistema maggioritario, ispirato quasi integralmente alla normativa elettorale adottata nello Stato sabaudo sin dal 1848³. Il sistema elettorale disciplinato dalla legge 17 dicembre 1860, n. 4513, modellato quasi del tutto sulla legge elettorale sarda, contemplava un maggioritario uninominale a doppio turno. Nei 443 collegi – numero ampliato in seguito alle annessioni del Lazio e del Veneto al Regno d'Italia sino ad arrivare a 508 – era eletto al primo turno il candidato che avesse ottenuto il maggior numero di voti, purché avesse conseguito almeno la metà dei voti espressi e comunque un numero di voti non inferiore ad un terzo degli elettori del collegio. In caso di mancato conseguimento della doppia soglia prevista, si procedeva a un turno di ballottaggio da svolgersi la settimana successiva fra i candidati più votati al primo turno⁴.

Anzitutto con la legge n. 593 del 22 gennaio 1882 venne ridotto il censo richiesto per godere dell'elettorato attivo e al criterio meramente censuario fu affiancato anche il requisito della "capacità": aver concluso il corso elementare obbligatorio. L'età per l'esercizio del diritto di voto da venticinque anni venne ridotta a ventuno anni e l'imposta minima venne dimezzata, dato che da quaranta lire fu diminuita a circa diciannove e in ogni caso il sistema censuario fu attenuato dal requisito della "capacità": furono ammessi coloro che avevano conseguito il corso elementare obbligatorio o che erano in possesso di un titolo di studio superiore, oltre ai pubblici impiegati, pur con alcune eccezioni, nonché altre categorie (ad esempio coloro che avevano ricoperto la carica di consigliere comunale, provinciale, giudice conciliatore o vice-conciliatore) e i cittadini in possesso di altri requisiti indicati dalla nuova legge elettorale⁵. L'ampliamento del corpo elettorale eliminò una disfunzione evidente della legislazione elettorale censitaria: prima della riforma del 1882 i candidati erano eletti con poche centinaia di voti, talvolta al di sotto dei 100 voti e in alcuni casi con meno di 70 voti⁶.

In secondo luogo, con la legge 7 maggio 1882, n. 725 fu introdotto lo scrutinio di lista e i 508 collegi uninominali esistenti furono raggruppati in 135 collegi plurinominali di varia estensione che eleggevano a seconda dell'ampiezza 2, 3, 4 e 5 deputati⁷. La legge n. 725 fu poi seguita dal r.d. 13 giugno 1882, n. 796 che provvedeva alla revisione delle circoscrizioni⁸. Per essere eletto un candidato doveva conquistare il maggior numero di voti, purché fossero superiori «ad un ottavo degli elettori del collegio⁹». I seggi non attribuiti erano assegnati mediante un turno di ballottaggio, cui partecipava un numero di candidati pari al doppio dei seggi da attribuire; nel ballottaggio erano impiegate le medesime prescrizioni del primo scrutinio «circa il numero massimo di deputati da votare¹⁰» ed erano eletti i candidati che riportavano il maggior numero di voti¹¹.

Le due leggi, quella sull'ampliamento del corpo elettorale e quella sullo scrutinio, confluirono

³ Per quanto riguarda la legge elettorale (c.d. Editto Balbo) adottata nel Regno di Sardegna nel 1848 v. C. PISCHEDDA, *1848. Il vecchio Piemonte liberale alle urne*, Torino, 1998, *passim*; P.L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo*, op. cit., 43 ss.; M. D'ADDIO-C. GHISALBERTI-F. LANCHESTER-G. NEGRI-F. PERFETTI-F. SOFIA-L. TENTONI (a cura di), *Le grandi leggi elettorali italiane 1848-1993*, Roma, 1994; M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari, 1995, 10 ss.

⁴ M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016, 23.

⁵ Osserva Volpe che la capacità di leggere e scrivere era riconosciuta a coloro che avessero concluso «con buon esito i primi due anni della scuola elementare [...]» e che «peraltro la capacità di leggere e scrivere poteva essere dimostrata in base ad una disposizione transitoria, anche mediante la dichiarazione di un notaio, che all'atto di autenticare la firma in presenza di due testimoni, dichiarasse di aver veduto scrivere e firmare la domanda dell'interessato alla giunta comunale per essere inserito nelle liste elettorali». V. G. VOLPE, *Storia costituzionale degli Italiani*, I, *L'Italietta (1861-1915)*, Torino, 2009, 156.

⁶ L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano, 1957, 204.

⁷ G. SCHEPIS, voce *Elezioni*, op. cit., 663.

⁸ P.L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo*, op. cit., 276.

⁹ G. GIANNOTTI, *Il diritto di voto dal suffragio censitario al suffragio allargato nell'età statutaria*, in *Rivista AIC*, 2026, 2, 29.

¹⁰ G. GIANNOTTI, *Il diritto di voto dal suffragio censitario al suffragio allargato nell'età statutaria*, op. cit., 29.

¹¹ P.L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al Fascismo*, op. cit., 101-102.

infine nel testo unico n. 999 del 24 settembre 1882¹², che disciplinò le elezioni del 22 ottobre 1882 ossia la prima tornata elettorale a suffragio allargato¹³.

Le tappe della legislazione elettorale italiana; le nozioni di legge, sistema, circoscrizione e collegio elettorale; l'aspro confronto che si ebbe nello Stato sabaudo ancor prima dell'Unità sull'opportunità o meno di adottare lo scrutinio di lista in luogo del modello uninominale; la pungente critica di Luigi Palma, il quale comunque non escludeva *in toto* l'applicazione dello scrutinio di lista, dato che ne riconosceva l'utilità nelle elezioni comunali; la posizione di Vittorio Emanuele Orlando, il quale focalizzò i suoi primi studi sulla legislazione elettorale, tanto è vero che Matteo Cosulich ha messo in risalto come la disamina dei progetti di riforma che sfociarono nella legge elettorale del 1882 sia stata il primo "atto" della riflessione orlandiana¹⁴. Sono questi alcuni degli argomenti affrontati nel corso del presente contributo, il quale prosegue con la disamina della nozione di rappresentanza politica e la sua relazione con i sistemi elettorali. Il lavoro si conclude con alcune osservazioni sull'influenza del modello politico italiano sul funzionamento del sistema elettorale del 1882 nonché sulla principale obiezione mossa alla legge elettorale promulgata nel 1882: aver favorito la deriva trasformistica. Sulla scorta di tale censura il meccanismo del 1882 fu abbandonato dopo appena nove anni di applicazione per tornare al collegio uninominale.

2. Le fasi della legislazione elettorale italiana.

Le caratteristiche principali delle leggi elettorali sono essenzialmente due. Anzitutto i collegi elettorali e la formula elettorale, perché determinano i meccanismi della traduzione dei voti in seggi. In secondo luogo, i requisiti per essere elettori ossia il censo, l'età oppure il possesso di capacità quali il livello di alfabetizzazione, perché determinano la misura della partecipazione popolare alle elezioni e conseguentemente l'ampiezza del corpo elettorale.

Sorvolando sulle leggi elettorali che regolano le elezioni amministrative, in questa sede interessa riassumere – seppur sommariamente – le fasi della legislazione elettorale italiana riguardanti le elezioni politiche¹⁵. Due classificazioni valgono su tutte: anzitutto quella di Ciaurro, incentrata sui sistemi elettorali succedutisi nella Penisola; in secondo luogo, quella di Schepis, imperniata sulle tappe che scandirono l'ampliamento della platea di elettori.

La classificazione di Ciaurro – incentrata sui sistemi elettorali adottati nella Penisola italiana tra il 1848 e gli anni Venti del Novecento – ripartisce la legislazione elettorale italiana in sei fasi. La prima fase (1848-1882) è quella del suffragio ristretto e con un sistema maggioritario. La seconda (1882-1891) è contrassegnata dall'adozione di un sistema con scrutinio di lista e con "suffragio allargato". La terza tappa, dopo soltanto un decennio di utilizzo dello scrutinio di lista, da una parte vide nel 1891 il ripudio di tale meccanismo e il ritorno al sistema maggioritario con ballottaggio¹⁶ e dall'altra parte fu contrassegnata da un progressivo ampliamento del suffragio, che portò nel 1912 all'introduzione del quasi suffragio universale maschile¹⁷.

¹² C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, 2002, 185.

¹³ G. VOLPE, *Storia costituzionale degli Italiani*, I, *L'Italietta (1861-1915)*, Torino, 2009, 155.

¹⁴ M. COSULICH, *La legge elettorale della Camera dei deputati: primo e ultimo atto della riflessione orlandiana*, in F. CORTESE - C. CARUSO - S. ROSSI (a cura di), *Alla ricerca del metodo di diritto pubblico*, Milano, 2020, 365 ss.

¹⁵ S. CASSESE, *Stato e popolo nella storia italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, 2, 428.

¹⁶ L. TENTONI, *Le grandi leggi elettorali italiane 1848-1993*, op. cit., 75.

¹⁷ G.F. CIAURRO, *La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico*, in *Il Politico*, 1977, 1, 27. V. G. GIANNOTTI, *Il diritto di voto dal suffragio censitario al suffragio allargato nell'età statutaria*, in *Rivista AIC*, 2026, 2, cit., 4. La riforma del 1912 non arrivava a concedere un vero e proprio suffragio universale maschile; erano ammessi al voto, come osservava Pavone, «tutti indistintamente i maschi che avessero compiuto trent'anni, e quelli tra i 21 e i 30 che avessero compiuto il servizio militare: nell'un caso come nell'altro anche se analfabeti». V. C. Pavone, *L'avvento del suffragio universale in Italia*, in G. SABBATUCCI (a cura di), *Le riforme elettorali in Italia (1848-1994)*, cit. 70. Tuttavia non furono reputati maturi i tempi per la concessione indistinta del diritto di voto a tutti i cittadini di sesso maschile – per la concessione del diritto di voto alle donne sarà necessario aspettare addirittura il 1945 – e solo nel 1919 fu riconosciuto

La quarta tappa ebbe inizio nel 1919 con «l'introduzione del sistema proporzionale con scrutinio di lista¹⁸» e si concluse con l'avvento al potere del fascismo. La quinta fase include soltanto le elezioni del 1924 e fu connotata «da un sistema proporzionale corretto dall'introduzione di un meccanismo di scrutinio maggioritario¹⁹». La sesta, iniziata nel 1928, oltre all'introduzione di «meccanismi totalizzanti dello Stato fascista²⁰» vide anche l'adozione del sistema plebiscitario dello scrutinio di lista totalitario con lista unica per arrivare, infine, alla completa abolizione delle elezioni: nel 1939 fu creata la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, di cui facevano parte sia i membri del Consiglio nazionale del Partito Nazionale Fascista che i componenti del Consiglio nazionale delle Corporazioni²¹.

Nella classificazione di Schepis – consta di quattro fasi ed è incentrata invece sulle tappe del progressivo ampliamento dell'elettorato – la legge elettorale del 1882 rientra nella seconda fase: quella del suffragio misto²². Le classi popolari con l'allargamento dell'elettorato ebbero la possibilità di far sentire la propria voce²³, tanto è vero che Arturo Colombo ritenne che la riforma avesse rappresentato l'inizio della «lunga marcia della democrazia italiana²⁴».

Tanto nella suddivisione di Ciaurro quanto in quella di Schepis la legge elettorale del 1882 si colloca nella seconda tappa della storia della legislazione elettorale italiana. La novità dirompente – oltre all'ampliamento del corpo elettorale – fu la sostituzione del collegio uninominale con quello plurinominale. L'obiettivo della riforma, come aveva efficacemente sintetizzato Luigi Preti, fu quello di conferire alla Camera dei deputati un «carattere più spiccato di assemblea politica²⁵» e di assicurare l'indipendenza degli eletti. In primo luogo, con l'introduzione del sistema elettorale si puntava a far sì che gli eletti non fossero più costretti a preoccuparsi delle piccole questioni e degli umori locali per ottenere l'elezione nel collegio. In secondo luogo, il nuovo sistema elettorale mirava a far entrare i gruppi politici con i loro programmi nell'arena elettorale in luogo dei singoli individui²⁶.

3. Legge elettorale; sistema elettorale; collegio elettorale; circoscrizione elettorale: definizioni di natura generale.

Sino ad ora si è parlato sia di legge elettorale sia di sistema elettorale sia di collegio. A questo punto è essenziale un chiarimento di natura generale e definitoria.

La legge elettorale designa quelle disposizioni normative che regolamentano tanto gli aspetti principali quanto quelli secondari delle operazioni elettorali²⁷. A partire dalla nascita degli ordinamenti costituzionali moderni di natura rappresentativa, la legge elettorale è stata reputata la

«secondo i principi del suffragio universale maschile, il diritto di voto inalienabile a tutti gli uomini sopra i ventuno anni e a tutti coloro che, alla data elettorale, avessero prestato servizio militare attivo dando così il voto a molti uomini sotto i 21 anni». S. NOIRET, *La proporzionale e le elezioni del 1919*, in G. SABBATUCCI (a cura di), *Le riforme elettorali in Italia (1848-1994)*, op. cit., 82.

¹⁸ G. GIANNOTTI, *Il diritto di voto*, op. cit., 2.

¹⁹ G. GIANNOTTI, *Il diritto di voto*, op. cit., 2. Cfr. G.F. CIAURRO, *La legislazione elettorale italiana*, op. cit., 1.

²⁰ G.F. CIAURRO, *La legislazione elettorale italiana*, op. cit., 1.

²¹ G.F. CIAURRO, *La legislazione elettorale*, cit. 1. Gatta, alla fine degli anni Trenta – e quindi durante il Regime fascista – nella voce *Elezioni politiche* scriveva: «dopo la riforma costituzionale italiana deliberata nella sessione del marzo 1938 del Gran Consiglio del Fascismo, anche il tema delle elezioni politiche ha conservato un puro interesse storico». V. E. GATTA, voce *Elezioni politiche*, in *Nuovo Digesto Italiano*, V, Torino, 1938, 340.

²² G. SCHEPIS, voce *Elezioni*, op. cit., 666. Cfr. inoltre M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, op. cit., 22 ss.

²³ A. COLOMBO, Zanardelli, *la riforma elettorale e la lunga marcia della democrazia italiana*, in *Il Politico*, 1982, 4, 658.

²⁴ A. COLOMBO, Zanardelli, *la riforma elettorale e*, cit., 658.

²⁵ L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, cit. 205. V. inoltre G. GIANNOTTI, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali nel panorama italiano: la riforma del 1882*, in G. BOTTARO (a cura di), *Democrazia tra crisi e nuove sfide*, Messina, 2024, 199.

²⁶ L. PRETI, *Diritto elettorale*, cit., 205.

²⁷ S. CASSESE, *Stato e popolo nella storia italiana*, op. cit., 428.

legge fondamentale dello Stato e simbolo dello spirito dell'ordinamento statale²⁸, tanto è vero che era stata definita «*loi matrice*²⁹» da Cermenin, mentre Brunialti, evidenziando il rilievo della legge elettorale aveva ricordato come quest'ultima fosse stata definita sia pratica applicazione della Costituzione che «legge delle leggi³⁰», oltre a presentare un peso non inferiore alle norme costituzionali. Circa cinquantacinque anni dopo la riflessione di Brunialti, la centralità della legge elettorale fu ribadita nel 1951 da Luigi Sturzo, il quale sostenne che «dopo la Costituzione, la più importante nell'ordine istituzionale è legge elettorale³¹». Sul solco di queste asserzioni si è posto anche Furlani: l'autorevole studioso ritenne che la legge elettorale avesse un ruolo prioritario tanto per la vitalità quanto per la qualificazione di un assetto costituzionale. Questi rilievi sul ruolo centrale della legge elettorale sono quanto mai attuali: le scelte in ordine alla formula politica e al sistema elettorale sono veri e propri principi di struttura dell'ordinamento³².

Dalla legge elettorale si distingue il sistema elettorale, definito anzitutto da Mortati – ed è una definizione di natura generale – come l'insieme di prescrizioni normative che regolano la suddivisione dei seggi per la rappresentanza del corpo elettorale³³, anche se – come osservato da Lanchester – per molto tempo gli studiosi non hanno distinto il sistema elettorale dal procedimento volto alla realizzazione dell'atto elettivo³⁴. Schepis fu uno dei primi a mettere in luce questo discrimine, enucleando in primo luogo una nozione generale e in secondo luogo una definizione più specifica di sistema elettorale: la prima designava il complesso di norme concernenti il procedimento; la seconda gli strumenti tecnici di ripartizione dei seggi³⁵.

La classificazione dei sistemi elettorali – per richiamare la ripartizione di Fisichella – può avvenire sulla scorta di un mero criterio statistico-matematico. Alla luce di questo criterio possono individuarsi quattro categorie: i sistemi maggioritari estremi, quale il *first past the post* inglese; i sistemi maggioritari corretti, come il maggioritario a doppio turno adottato in Francia; i sistemi proporzionali corretti; i sistemi proporzionali estremi: scrutinio di lista in collegi plurinominali e uso dei resti in sede di collegio unico nazionale. Un'ulteriore classificazione alla luce del criterio statistico-matematico è quella che colloca i sistemi elettorali nelle tre categorie dei sistemi maggioritari, proporzionali e misti, anche se – come giustamente ha osservato l'illustre studioso – una classificazione incentrata su basi puramente statistiche e matematiche risulta poco utile³⁶ per un'esauriente analisi della nozione dei sistemi elettorali: quest'ultima, peraltro, lambisce tanto la dottrina quanto la scienza politica³⁷.

Del resto, come ha osservato Bettinelli la stessa locuzione sistemi elettorali non ha un'accezione univoca: la definizione varia a seconda della prospettiva e dell'angolazione di studio. Possono servirci da esempio le interpretazioni di un giurista e di uno scienziato della politica per cogliere le differenze. Il primo – come ricorda Bettinelli – adopera l'espressione sistema elettorale «in un senso piuttosto

²⁸ S. FURLANI, *Sistemi elettorali*, in *Novissimo Digesto Italiano*, VI, Torino, 1960, 438.

²⁹ L.M. DE CORMENIN, *Livre des orateurs*, I, Paris, 1869, 332.

³⁰ A. BRUNIALTI, voce *Elezioni politiche*, in *Il Digesto italiano* diretto da L. Lucchini, X, Torino, 1895-1898, 228.

³¹ L. STURZO, *Scritti di carattere giuridico. Discorsi e attività parlamentare (1951-1959)*, III, Bologna, 1962, 3.

³² I. NICOTRA, *Bipartitismo "di fatto", Forma-partito, legge elettorale e riforme costituzionali: verso una nuova fase del sistema politico italiano*, in P. GRIMAUDO-G. MOSCHELLA, *Riforma elettorale e trasformazione del partito politico*, Milano, 2008, 70.

³³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, 437. Sulla nozione di sistemi elettorali nella manualistica *ex multis* v. G. AMATO-A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986, 339 ss.; A. ARCIDIACONO – A. CARULLO – G. RIZZA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Bologna, 1993, 220-222; P. CARETTI-U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2010, 109-113; P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1998, 178; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1996, 239-241; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1979, 562-566; U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 2009, Bologna, 341 ss.; G. VIGNOCCHI – G. GHETTI, *Corso di diritto pubblico*, Milano, 1999, 164 ss.

³⁴ F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, 1981, 41.

³⁵ G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali. Teorica, tecnica, legislazioni positive*, Empoli, 1955, XXI.

³⁶ D. FISICHELLA, voce *Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, 1965, 649.

³⁷ D. FISICHELLA, op. cit., 650.

ampio per riferirsi all'insieme di disposizioni che definiscono compiutamente l'ordinamento preposto alla formazione di una determinata assemblea rappresentativa³⁸. Il secondo, invece, privilegia un approccio sostanzialistico e delimitato all'indagine del funzionamento concreto di quelle disposizioni del sistema formale che pongono i criteri per la suddivisione delle «quote di rappresentanza tra i soggetti delle varie competizioni elettorali³⁹». L'esigenza di un'attenta distinzione lo induce peraltro a qualificare "sistema elettorale" quel conglomerato di principi fondamentali che illustrano la *ratio* e gli obiettivi di tale distribuzione⁴⁰.

Ma torniamo alla definizione di sistema elettorale. Quest'ultimo, secondo una definizione generale, può essere definito il «complesso di norme⁴¹» che regola e disciplina l'assegnazione e la ripartizione dei seggi per la rappresentanza di uno specifico corpo elettorale⁴². In altri termini, il sistema elettorale è quel «meccanismo elettorale in senso stretto⁴³» che consente di trasformare in seggi i voti espressi dagli elettori⁴⁴. A questa nozione deve aggiungersi quella di «metodo elettorale⁴⁵», vale a dire la formula matematica – recepita in disposizioni normative – la quale permette di predisporre le operazioni necessarie per tradurre in seggi i voti ottenuti dalle singole formazioni politiche concorrenti⁴⁶. Ma vi è di più: il *sistema elettorale* riguarda anche il tipo di procedura elettorale seguita⁴⁷ vale a dire la distribuzione del corpo elettorale in collegi; la modalità di presentazione delle candidature⁴⁸; la disciplina dell'informazione politica e della propaganda elettorale.

Dal sistema elettorale va distinta la formula elettorale ossia il meccanismo matematico adoperato per tradurre i voti in seggi. La distinzione fondamentale è quella tra formule maggioritarie da un lato e formule proporzionali dall'altro lato. Le prime assegnano i seggi ai candidati che hanno ottenuto la maggioranza dei voti; le seconde, invece, operano una ripartizione dei seggi proporzionale al numero dei voti conseguito dalle varie liste⁴⁹.

Il sistema elettorale peraltro può essere disciplinato dalla legge oppure, in taluni casi, previsto dalla Costituzione⁵⁰, anche se – come aveva già messo in luce Brunialti – è davvero esiguo il numero di Carte costituzionali che includono sia i principi della legge elettorale che una esauriente disciplina di quest'ultima, senza considerare che i principi di una Costituzione rimangono immutati, mentre le legislazioni elettorali variano frequentemente⁵¹.

Del resto, l'obiettivo primario dell'elezione è di selezionare i migliori avuto riguardo alla loro capacità politica⁵². La stessa scelta di un sistema elettorale ha come effetto notevoli conseguenze per la vita politica di uno Stato, poiché soltanto una legge elettorale tale da riprodurre il più fedelmente possibile gli orientamenti politici dell'elettorato può fornire al contempo un organo rappresentativo

³⁸ E. BETTINELLI, voce *Elettorali (sistemi)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1990, 436-437.

³⁹ E. BETTINELLI, voce *Elettorali (sistemi)*, op. cit., 436-437.

⁴⁰ E. BETTINELLI, voce *Elettorali (sistemi)*, cit., 436-437.

⁴¹ S. FURLANI, voce *Sistemi elettorali*, op. cit., 438. Cfr. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, a cura di G. Silvestri, Milano, 2007, 149.

⁴² S. FURLANI, voce *Sistemi elettorali*, cit. 438.

⁴³ A. MORELLI – G. MOSCHELLA, *Il Parlamento*, in S. BARONCELLI – A. MORELLI – G. MOSCHELLA – M. TIBERII – P. VIPIANA – P.M. VIPIANA, *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, 2021, 147.

⁴⁴ T.E. FROSINI, *Sistemi elettorali e sistemi di partito*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto Costituzionale Comparato*, Tomo II, Roma – Bari, 2014, 881.

⁴⁵ E. BETTINELLI, voce *Elettorali (sistemi)*, op. cit., 436.

⁴⁶ E. BETTINELLI, op. cit., 437.

⁴⁷ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1979, 562.

⁴⁸ C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., 562.

⁴⁹ M. VOLPI, *L'organizzazione costituzionale*, in G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2009, 366. Cfr. inoltre G. ROLLA, *Manuale di diritto pubblico*, Torino, 2000, 231.

⁵⁰ M. VOLPI, *L'organizzazione*, cit. 366.

⁵¹ A. BRUNIALTI, voce *Elezioni politiche*, in *Il Digesto italiano*, Torino, Volume X, 1895, 228.

⁵² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., 437.

idoneo a funzionare e dare vita ad una democrazia efficiente⁵³.

D'altronde, nell'età moderna, a partire dalla Rivoluzione francese, il sistema elettorale non è stato identificato *stricto sensu* solamente con il metodo stabilito per assegnare i mandati negli organi rappresentativi politici e amministrativi, dato che è stato caratterizzato ed influenzato da una serie di requisiti concernenti la composizione della platea di elettori e delle circoscrizioni elettorali⁵⁴.

D'altra parte, se è vero che generalmente i sistemi elettorali regolamentano la distribuzione dei seggi, è anche vero che sono un mezzo che va oltre il congegno che permette di trasformare in seggi i voti espressi dal corpo elettorale: in senso lato, sono anche strumenti istituzionali volti ad articolare l'esercizio della sovranità popolare, dato che quest'ultima è intimamente collegata alle modalità istituzionali tramite le quali essa si esplica⁵⁵.

Ma veniamo ora alla nozione di collegio elettorale: secondo Vittorio Emanuele Orlando, il collegio designava «quella circoscrizione territoriale dello Stato che forma un'unità, al fine di eleggere un certo numero di rappresentanti⁵⁶». La definizione data da Orlando, secondo Furlani, era chiara ma richiedeva alcune osservazioni per quanto concerneva la territorialità. A giudizio di Furlani «quell'unità costituita ai fini dell'elezione⁵⁷» non era tanto un'unità territoriale, quanto l'unità di un «corpo elettorale delimitato territorialmente⁵⁸» cui era demandata l'elezione di uno o di più rappresentanti; non era quindi «unità formata da quella circoscrizione territoriale dello Stato⁵⁹» ma un'unità costituita dagli elettori iscritti nelle liste elettorali della circoscrizione⁶⁰. Dal collegio elettorale inteso «dal punto di vista soggettivo» quale frazione del corpo elettorale delimitato da una prospettiva territoriale deve distinguersi la circoscrizione elettorale. Quest'ultima, da una prospettiva che privilegia la «territorialità» – e quindi l'aspetto oggettivo – si focalizza appunto sull'elemento territoriale vale a dire sulla frazione di quel territorio, i cui elettori sono chiamati a scegliere i rappresentanti⁶¹.

4. Il dibattito dottrinale e politico nello Stato sabaudo.

Lo Statuto Albertino⁶² non contemplò né i requisiti per godere dell'elettorato attivo né quelli

⁵³ P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1982, 138.

⁵⁴ S. FURLANI, voce *Sistemi elettorali*, op. cit., 438.

⁵⁵ Cfr. G. GIANNOTTI, *Il diritto di voto*, op. cit., 9.

⁵⁶ V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1894, 93. I collegi possono essere uninominali quando vi è un unico seggio parlamentare per ricoprire ogni collegio oppure plurinominali, quando i seggi in competizione sono due o più. V. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1983, 292. Osserva Ortino che «le dimensioni dei collegi possono essere delle più varie: si parte dal collegio uninominale, in cui appunto si elegge un unico candidato, fino ad arrivare al tipo di collegio unico nazionale in cui sono eletti tutti i componenti del corpo rappresentativo». V. S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, 1994, 76.

⁵⁷ S. FURLANI, voce *Collegio elettorale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, III, Torino, 1974, 474.

⁵⁸ S. FURLANI, voce *Collegio elettorale*, op. cit., 474.

⁵⁹ S. FURLANI, voce *Collegio elettorale*, cit., 474.

⁶⁰ S. FURLANI, voce *Collegio elettorale*, cit., 474.

⁶¹ Così Brunialti «Chiamasi circoscrizione elettorale l'estensione di territorio nel quale tutti i cittadini iscritti concorrono alla nomina del numero dei rappresentanti determinati dalla legge». V. A. BRUNIALTI, voce *Elezioni Politiche*, op. cit., 245. Quando – scrive Brunialti – tutti «i suffraggi dati in una stessa circoscrizione sono sommati, sino alla concorrenza del numero di deputati da eleggere, il sistema di votazione si chiama scrutinio di lista». V. A. BRUNIALTI, voce *Elezioni Politiche*, op. cit., 245.

⁶² La bibliografia sullo Statuto Albertino è sterminata, conseguentemente mi limito a segnalare ex multis: P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Statuto Albertino*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLIII, Milano, 1990, 981 - 998; C. BONZO, *L'indifferenza dello Statuto*, in *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, 2003, 189 - 251; P. COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di padre. Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, Bologna, 2003; A. COLOMBO, *Dalle riforme allo Statuto di Carlo Alberto*, Casale, 1924; B. DONATI, voce *Statuto*, in *Nuovo Digesto Italiano*, XII, Tomo I, Torino, 1940, 874-876; G. FALCO, *Lo Statuto Albertino e la sua preparazione*, Roma, 1945; E. FLORA, *Lo Statuto albertino e l'avvento del regime parlamentare nel regno di Sardegna*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, 1958, 1, 26 - 38; A.C. JEMOLO - M.S. GIANNINI, *Lo Statuto Albertino*, Roma, 1946; E. GUSTAPANE, *Lo Statuto Albertino. Indicazioni bibliografiche per*

dell'elettorato passivo e tanto meno un sistema elettorale: lo Statuto difatti – per richiamare le parole di Pitruzzella – assunse un atteggiamento «agnostico»⁶³ e pose una riserva di legge in bianco⁶⁴, dato che l'articolo 39 del testo statutario si limitò a statuire che la Camera dei deputati dovesse essere composta dai deputati designati dai collegi elettorali, conformemente alla legge.

La Commissione – presidente era Cesare Balbo⁶⁵ – incaricata di predisporre la legislazione elettorale nel 1848 adottò nel Regno di Sardegna un sistema elettorale incentrato su un collegio uninominale il quale, come ha messo in luce Carlo Ghisalberti, senza dubbio favoriva i risultati auspicati dalle forze liberali⁶⁶.

Queste ultime erano consapevoli dell'utilità della formula elettorale adoperata per poter ottenere la prevalenza sia nel Parlamento subalpino sia nello Stato sabaudo. La posizione del liberalismo moderato piemontese emerse sin dalla prima legislatura subalpina quando – era in corso la prima guerra d'indipendenza – nella Camera dei deputati piemontese fu portata all'ordine del giorno l'unione della Lombardia e delle quattro province venete all'Italia. In quella sede fu proposta la convocazione di un'assemblea costituente, cui demandare non solo il compito di proclamare l'unione delle province lombarde e venete liberate dal giogo asburgico al Regno di Sardegna, ma anche di elaborare una nuova carta costituzionale.

In quella circostanza – come ricordava Ghisalberti – emersero alcune tensioni. In primo luogo, il dissenso tra le forze moderate, legate a Casa Savoia, poco desiderose di alterazioni della cornice statutaria e gli elementi “progressisti”, fautori di un rinnovamento di natura democratica dell'assetto statale. In secondo luogo, un motivo di contrasto fu il sistema di elezione da adottare per la Costituente, dato che in quella sede fu proposta l'introduzione del suffragio universale maschile e dello scrutinio di lista con base plurinominale e provinciale. Cavour in quella circostanza difese il sistema elettorale introdotto nel 1848.

Il futuro statista, senza entrare nel merito della questione della concessione del suffragio

una rilettura, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, 3, 1070 – 1093; A. LUZIO, *Dalle riforme allo Statuto di Carlo Alberto*, in *Archivio Storico Italiano*, 1926, 1, 89 ss.; M. MANDEL, *The unbearable flexibility of the Statuto albertino*, Bologna, 2007; A. MANNO, *La concessione dello Statuto*, Pisa, 1885; G. MARANINI, *Le origini dello Statuto Albertino*, Firenze, 1926; C. MONTANARI, *Il periodo della monarchia costituzionale* in I. SOFFIETTI – C. MONTANARI, *Il diritto negli Stati sabaudi: le fonti (secoli XV-XIX)*, Torino, 2001, 185 – 242; P. NEGRI, *Genesi ed elementi fondamentali dello Statuto carlo albertino*, in *Il Risorgimento italiano*, 1924, 4, 781 – 822; G. REBUFFA, *Lo Statuto Albertino*, Bologna, 2003; G.G. STENDARDI, voce *Statuto del Regno*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XVIII, Utet, Torino, 1971, 422 – 425; I. SOFFIETTI, *I tempi dello Statuto Albertino. Studi e fonti*, Torino, 2004; I. SOFFIETTI, voce *Statuto Albertino*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, XV, Torino, 1999, 107-120; I. SOFFIETTI, *I rapporti tra poteri dello Stato ai primordi dello Statuto Albertino. Considerazioni in materia di legislazione*, in *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, 1997, 17 – 28; D. ZANICHELLI, *Lo Statuto di Carlo Alberto* in D. Zanichelli, *Studi di storia costituzionale e politica del Risorgimento italiano*, Bologna, 1900, 64 – 102. Cfr. inoltre A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*, Bologna, 2007, 521.

⁶³ G. PITRUZZELLA, *Elezioni. Elezioni politiche: elettorato*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1989, 1. Cfr. G. GIANNOTTI, *Il diritto di voto dal suffragio censitario al suffragio allargato nell'età statutaria*, cit. 6.

⁶⁴ R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848 – 2001)*, Roma, Carocci, 2002, 84. Cfr. G. GIANNOTTI, *Il diritto di voto dal suffragio censitario al suffragio allargato nell'età statutaria*, op. cit., 6.

⁶⁵ Ricorda Pischedda come nel corso della seduta del Consiglio di Conferenza del 17 febbraio 1848, Giacinto Borelli comunicò che il conte Gallina, precedentemente nominato presidente della commissione «per motivi di salute, pur gradendo di essere membro della commissione, non ne aveva accettato la presidenza; pertanto, su parere dei ministri, Carlo Alberto affidò l'incarico di presidente al conte Balbo e gli mise a fianco, quali membri della commissione il conte Gallina, il cavaliere Cesare Cristiano di Ravarano, presidente della Corte d'Appello di Torino, il conte Federico Sclopis, il cavaliere Marioni, intendente generale d'azienda, Domenico De Ferrari, consigliere di Cassazione, il Conte Camillo Cavour, l'avvocato Riccardo Sineo, decurione di Torino. Ma quando furono emesse le lettere di nomina, il 21 febbraio, la composizione era mutata: in luogo di Sclopis [...] e dell'intendente Marioni, erano chiamati il capitano del genio Ercole Ricotti, membro dell'Accademia delle Scienze, e il barone Luigi De Margherita, docente di diritto civile; ad assolvere le funzioni di segretario, con voto deliberativo, era nominato il conte Gustavo Ponza di San Martino, capo di divisione del ministero degli Interni. V. C. PISCHEDDA, *1848. Il vecchio Piemonte liberale alle urne*, op. cit., 16.

⁶⁶ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, op. cit., 53.

universale, e anticipando quasi – come osservava Ghisalberti, la connessione tra sistema uninominale e costituzionalismo liberale, cardine del moderatismo italiano, condannò lo scrutinio di lista a base plurinominale e provinciale. Secondo Cavour – ricordava l'illustre studioso – il sistema incentrato su uno scrutinio di lista a base plurinominale e provinciale avrebbe reso gli elettori soggetti a influenze ben più forti – condannabili astrattamente ma non troppo pericolose concretamente per il regime liberale – del Governo e dei rappresentanti delle forze moderate. Il sistema elettorale prospettato avrebbe avuto tali effetti sugli elettori. Anzitutto li avrebbe assoggettati alla pressione dei partiti estremi il cui fulcro operativo era nei capoluoghi di provincia. In secondo luogo, all'influenza del clero, qualora quest'ultimo avesse deciso di non limitarsi al suo ministero spirituale e gettarsi nella mischia politica, sfruttando la sua capillare organizzazione. In terzo luogo, alla pressione dei ricchi proprietari terrieri, ove la proprietà non era frazionata⁶⁷. Cavour reputò che in un'elezione politica la scelta del rappresentante da parte degli aventi diritto al voto dovesse essere immediata e personalizzata e dovesse avvenire in una circoscrizione territorialmente delimitata.

Le catastrofiche vicende belliche resero però vana la prosecuzione di un dibattito sulla convocazione di un'Assemblea Costituente. Ad ogni modo, l'idea che il sistema elettorale adeguato al regime liberale e al contempo coerente con i principi ispiratori fosse quello a base uninominale perdurò nella dottrina pubblicistica subalpina, tanto è vero che Carutti etichettò lo scrutinio di lista immorale e menzognero. Per richiamare in questa sede le parole di Carutti:

«Immorale perché conduce ad accomodamenti contro coscienza tra le diverse parti, menzognero perché concede alle minoranze una superiorità sproporzionata alla loro potenza effettiva e numerica, e perché toglie ai più degli elettori la possibilità di giudicare dei candidati⁶⁸».

Diverso – e meno drastico – fu l'atteggiamento liberale e moderato verso l'opportunità di arrivare all'allargamento del suffragio adoperando «l'estrema latitudine⁶⁹» della disposizione statutaria che rinviava alla legge per l'individuazione del sistema elettorale per la Camera dei deputati⁷⁰.

5. Lo scrutinio di lista: i progetti della Sinistra.

Dopo l'unità della Penisola, vi fu un confronto dottrinale e politico che precedette la riforma del 1882, tanto è vero che aspri dibattiti coinvolsero esponenti politici e la dottrina dell'epoca sia sull'opportunità di allargare il corpo elettorale sia sulla necessità di sostituire il collegio uninominale vigente sino a quel momento.

Emblematica, per quanto riguarda la *querelle* nelle aule parlamentari sull'allargamento del suffragio, fu la proposta presentata nella tornata della Camera del 19 febbraio 1864 da parte di Crispi e Petruccelli della Gattina di estendere l'elettorato passivo «a coloro che avessero raggiunto il ventunesimo anno d'età e sapessero leggere e scrivere e l'elettorato attivo a coloro che avessero ventuno anni⁷¹» oltre a proporre l'elargizione di un “gettone di presenza” pari a 25 lire per la partecipazione a ciascuna seduta della Camera dei deputati⁷².

Nel progetto di Petruccelli e Crispi non vi era segno dello scrutinio di lista, come non era presente nel progetto di legge di riforma elettorale presentato dal Ministro dell'Interno Giovanni Nicotera nel 1877. Solo nel 1878, nel disegno di legge elaborato da Crispi – nel frattempo succeduto a Nicotera alla guida del Ministero dell'Interno – ma mai presentato si trova testimonianza per la prima volta

⁶⁷ C. GHISALBERTI, cit., 54.

⁶⁸ D. CARUTTI, *Dei principii del governo libero*, Torino, 1852, 218.

⁶⁹ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, op. cit., 55.

⁷⁰ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., 55.

⁷¹ G. GIANNOTTI, *Il diritto di voto*, op. cit., 26.

⁷² P.L. BALLINI, *La questione elettorale nella storia d'Italia. Da Depretis a Giolitti (1876-1882)*, I, Roma, 2003, 5. Il resoconto della tornata della Camera dei deputati del 19 febbraio 1864 è disponibile sul sito <https://storia.camera.it/regno/lavori/leg08/sed557.pdf>

dello scrutinio di lista⁷³. Il progetto di Crispi prevedeva l'adozione di uno scrutinio di lista a base provinciale e il mutamento del sistema di scrutinio era reputato non solo una modifica di natura tecnica, bensì una sostanziale riforma che

«merita[va] la più grande attenzione del Parlamento, imperoché con essa s'intende[va] dare al voto una significazione ed un risultato che vieppiù collim[assero] cogli interessi collettivi della nazione⁷⁴»

come evidenziava la relazione – rimasta inedita – redatta dal segretario generale della Rocca e da Crispi⁷⁵.

Il progetto però non arrivò mai all'esame della Camera; sorte analoga toccò al disegno di Zanardelli, elaborato durante il primo governo Cairoli, nonostante l'impegno profuso dal Presidente del Consiglio, strenuo sostenitore dell'introduzione dello scrutinio di lista.

Cairoli, avallando l'opzione dello scrutinio di lista, reiterò i tradizionali argomenti a favore di tale strumento vale a dire l'esigenza di tutelare gli interessi generali in luogo di quelli locali dei singoli collegi nonché la riduzione di brogli e frodi elettorali⁷⁶. Per richiamare in questa sede le limpide parole di Cairoli:

«Vi parlerò ora della riforma elettorale. La riforma elettorale è un impegno d'onore per me, che la domandai ripetutamente quando ero deputato [...] Noi applicheremo lo scrutinio di lista per impedire una eccessiva prevalenza degli interessi locali su quelli generali, per rendere sempre più difficili le corruzioni e le frodi politiche, per rialzare la lotta e darle un carattere politico⁷⁷».

Fallito il tentativo di riforma, Zanardelli, riprendendo il progetto elaborato da Crispi, rivolse – per richiamare le parole di Brunialti: «principalmente le proprie cure alla riforma elettorale. In pochi mesi di assiduo lavoro, con una commissione nella quale ebbi [lo stesso Brunialti, autore della voce Elezioni politiche] l'onore di essere chiamato subito a studiare con lui, preparò non solo il progetto della nuova legge elettorale, ma altresì quello delle circoscrizioni, che, dopo essere stato segno ad accuse tanto più fiere quanto indeterminate, sono state approvate dal Parlamento con poche o lievi modificazioni⁷⁸».

La riforma elettorale fu ripresa dal ministero Depretis, che il 17 marzo 1879 presentò alla Camera il disegno di legge per la “Riforma della legge elettorale politica del 17 dicembre 1860”. Il disegno riproduceva sostanzialmente quello elaborato da Zanardelli⁷⁹ e contemplava non solo l'allargamento del suffragio, ma anche l'introduzione dello scrutinio di lista⁸⁰. Con il nuovo sistema l'elettore avrebbe votato tanti nomi quanti erano i candidati da eleggere nel collegio, senza prevedere il voto limitato. Il carattere marcatamente maggioritario del sistema di scrutinio di lista era evidenziato dal disposto dell'articolo 63 del suddetto disegno:

⁷³ H. ULLRICH, *Sistemi e sistema politico: dalla riforma elettorale del 1882 alla crisi di fine secolo*, in P.L. BALLINI (a cura di), *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento*, Venezia, 1997, 67.

⁷⁴ Relazione ms. senza firma – anche se sono indicati i due autori ossia Della Rocca e Crispi – conservata nell'Archivio di Stato di Brescia, b. 795, fasc. Legge elettorale. V. inoltre H. ULLRICH, *Sistemi e sistema politico: dalla riforma elettorale del 1882 alla crisi di fine secolo*, 69 n. 20.

⁷⁵ H. ULLRICH, *Sistemi e sistema politico: dalla riforma elettorale del 1882 alla crisi di fine secolo*, op. cit., 69.

⁷⁶ H. ULLRICH, cit., 72. Le motivazioni addotte a favore dello scrutinio di lista come uno strumento per eliminare i brogli e salvaguardare gli interessi generali in luogo di quelli locali non erano unanimemente condivise, tanto è vero che nel verbale della seduta del 10 maggio 1879 dell'Ufficio che vagliava i progetti di legge in materia elettorale l'Onorevole Merzario si esprime in questi termini «La 1ª ragione che si adduce a favore dello scrutinio di lista, è quella di togliere i brogli elettorali; la 2ª è quella di togliere la eccessiva influenza locale. Il broglio collo scrutinio di lista, quando non sia per provincia, non è eliminato. Dunque non ha valore la 1ª ragione. La seconda ha un valore anche minore; perché l'interesse locale, o di campanile, verrà ad allargarsi al nuovo collegio; ed acquisterà quindi maggiore estensione». V. P.L. BALLINI, *La questione elettorale nella storia d'Italia. Da Depretis a Giolitti (1876-1892)*, II, Roma, 2003, 299.

⁷⁷ Discorso pronunciato da Benedetto Cairoli, presidente del Consiglio dei ministri, al banchetto offertogli dai suoi elettori ed amici in Pavia il 15 ottobre 1878 in L. LUCCHINI (a cura di), *La politica italiana dal 1848 al 1897. Programmi di governo*, II, Roma, 1897, 133-134.

⁷⁸ A. BRUNIALTI, voce *Elezioni politiche*, 277.

⁷⁹ P.L. BALLINI, *La questione elettorale nella storia d'Italia*, op. cit., 27.

⁸⁰ P.L. BALLINI, cit., 28.

«L'elettore [...] scrive sulla scheda consegnatagli tanti nomi quanti sono i deputati da eleggersi nel Collegio⁸¹».

Nel primo turno per l'elezione era previsto un doppio quorum: la maggioranza assoluta dei voti validi e la partecipazione di almeno un quarto degli aventi diritto al voto, altrimenti si procedeva al ballottaggio; l'elezione a due turni puntava a ostacolare la minoranza, quindi la Destra, al fine di consentire – qualora fossero sorte divisioni in seno alla maggioranza nel primo turno – la riagggregazione delle forze inizialmente scisse nella maggioranza⁸². Il progetto di legge fu stravolto dalla Commissione incaricata di vagliarlo: oltre a controbilanciare l'ampliamento del suffragio, difatti fu ripristinato il collegio uninominale. Depretis, ad ogni modo, ripresentò il progetto originale nella sessione del febbraio 1880 e dopo le elezioni anticipate del medesimo anno presentò una versione stralcio, sottoposta al vaglio di una nuova Commissione. Quest'ultima allargò l'esame a tutta la materia elettorale per pervenire dopo un lungo *iter* irto di difficoltà alla riforma del 1882⁸³.

Infine, dopo lunghi dibattiti⁸⁴ con la legge n. 593 del 22 gennaio 1882 fu ampliato il corpo elettorale e con la legge n. 725 del 7 maggio 1882 il collegio uninominale fu sostituito dal sistema di elezione a scrutinio di lista: i 508 collegi uninominali furono riuniti in 135 collegi di dimensioni più ampie – con base essenzialmente provinciale – e plurinominali. Dopo l'approvazione della legge n. 725, il mese successivo fu promulgato il R.D. 796 che ridisegnò la mappa dei collegi elettorali.

L'elezione avveniva «a scrutinio di lista nei 135 collegi la cui circoscrizione» era «determinata nella tabella annessa alla presente legge e che fa[ceva] parte integrale di essa⁸⁵». In ogni collegio i gruppi in competizione presentavano liste contenenti più nominativi di candidati. I collegi erano suddivisi in due categorie: i 36 collegi più grandi designavano 180 deputati ossia 5 per collegio, ma era previsto un sistema di voto limitato: ove erano designati cinque deputati gli elettori potevano indicare solo quattro candidati affinché il quinto fosse assegnato alle minoranze.

Invece negli altri collegi “minori” il numero dei deputati da eleggere era di due, tre o quattro, senza

⁸¹ Atti Parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XIII, Documenti, n. 190.

⁸² H. ULLRICH, *Sistemi e sistema politico: dalla riforma elettorale del 1882 alla crisi di fine secolo*, op. cit., 74.

⁸³ H. ULLRICH, *Sistemi e sistema politico*, cit., 75.

⁸⁴ Arangio-Ruiz ricorda come nel 1882 dopo l'approvazione della legge che ampliava il suffragio iniziò il dibattito sull'introduzione dello scrutinio di lista, contrassegnato dalla presentazione di tre proposte. Così Arangio-Ruiz: «Furono svolte, durante la discussione, tre controproposte. Il Crispi sostenne lo scrutinio di lista puro per provincia, purché a questa non fossero assegnati più di otto deputati, l'eleggibilità abbassata ai venticinque anni. Il Chimirri propose di applicare, in collegi provinciali, il voto unico col sistema del quoziente: i rappresentanti si sarebbero dovuti assegnare alle province secondo la popolazione dello stato, divisa per cinquecento ed otto; ogni nucleo corrispondente al quoziente avrebbe avuto diritto ad eleggere un deputato; questi nuclei, uniti in circoscrizione provinciale, avrebbero eletti altrettanti deputati; il numero dei votanti, diviso per gli eleggendi, avrebbe data la quota, che ogni candidato avrebbe dovuto raggiungere per risultare eletto a primo scrutinio; non eletti tutti i rappresentanti assegnati alla circoscrizione, si sarebbe proceduto ad una seconda votazione di ballottaggio, a voto limitato, fra i candidati con maggiori voti, in numero triplo dei deputati rimasti ad eleggersi. Il Genala, che intorno alla rappresentanza proporzionale aveva fatto studi speciali, espose un suo disegno di voto semi-proporzionale, già sottoposto allo esame della commissione, da applicarsi nei collegi quali venivano proposti il voto sarebbe stato unico, ma poiché, in tal modo, qualcuno soltanto, se non forse nessuno, sarebbe risultato a primo scrutinio, serbato il rigore del quoziente come quota da raggiungere, egli proponeva di proclamare eletti quelli, che avrebbero ottenuti più del sesto dei voti validamente espressi nei collegi a cinque nomi, più del quinto nei collegi a quattro nomi, più del quarto nei collegi trinominali, più del terzo nei collegi binominali: se, malgrado ciò, tutti i deputati assegnati al collegio non fossero eletti a primo scrutinio, si sarebbe proceduto al ballottaggio fra i candidati con maggiori voti, in numero triplo dei rappresentanti rimasti ad eleggersi». G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Firenze, 1898, 359. Con la riforma del 1882 fu prevista altresì «una dura punizione per coloro che si fossero resi responsabili di indebita iscrizione o cancellazione nelle liste elettorali» nonché per l'elettore di promuovere «presso il pubblico ministero l'esercizio dell'azione penale per i reati elettorali e di costituirsi parte civile nel giudizio». V. P.L. BALLINI, *Le regole del gioco: dai banchetti elettorali alle campagne disciplinate*, in P.L. BALLINI-M. RIDOLFI (a cura di), *Storia delle campagne elettorali in Italia*, Milano, 2002, 7.

⁸⁵ Art. 45, l. 7 maggio 1882, n. 725. Per consultare la legge 725 ho adoperato M. D'ADDIO-C. GHISALBERTI- F. LANCHESTER - G. NEGRI - F. PERFETTI - F. SOFIA - L. TENTONI (a cura di), *Le grandi leggi elettorali italiane 1848-1993*, op. cit., 72.

alcuna tutela delle minoranze⁸⁶.

A questo punto è necessario esaminare il dibattito in seno alla dottrina sullo scrutinio di lista: possono servire da esempio le posizioni di uno dei principali giuristi preorlandiani ossia Luigi Palma e quella di Vittorio Emanuele Orlando.

6. Scrutinio di lista e collegio plurinominale: le posizioni di Luigi Palma e di Vittorio Emanuele Orlando.

L'avversione di Luigi Palma allo scrutinio di lista privo di alcun correttivo fu un elemento costante nel pensiero palmiano⁸⁷ e la critica allo scrutinio di lista rappresentò un *leit-motiv* ricorrente nei lavori concernenti la materia elettorale⁸⁸. Il giurista calabrese sin dalla monografia sul potere elettorale, posto dinanzi al bivio tra la scelta del voto uninominale e il voto plurinominale, non esitò a prediligere il primo a discapito del secondo: eleggere un deputato – osservava Palma – era arduo e pertanto *a fortiori* era ancor più gravoso sceglierne ben più di un deputato. L'autorevole studioso reputò che lo scrutinio di lista potesse essere utile nelle elezioni comunali⁸⁹; di contro era insensato farne uso nelle circoscrizioni provinciali, la cui ampiezza era tale da non permettere di conoscere e valutare adeguatamente i candidati e gli interessi da rappresentare⁹⁰, comportando così «votazioni cieche di partiti senza coscienza individuale⁹¹». Nel saggio *La riforma elettorale in Italia del 1877* il giurista calabrese criticò la proposta governativa di rimpiazzare il collegio uninominale maggioritario a doppio turno con lo scrutinio plurinominale maggioritario di lista⁹², modello invero abbandonato in Francia già due anni prima⁹³.

Palma non celava affatto i difetti del collegio uninominale a doppio turno; secondo l'autorevole studioso questo sistema difatti eliminava le minoranze in intere regioni. Lo scrutinio di lista tuttavia non era preferibile, dato che rimarcava la tirannia della maggioranza⁹⁴. L'analisi di Palma si

⁸⁶ G. VOLPE, op. cit., 156. L. 7 maggio 1882, n. 725. Art. 65. «L'elettore chiamato, recasi ad una delle tavole a ciò destinate e sulla scheda consegnatagli scrive: a) quattro nomi nei collegi che devono eleggere quattro o cinque deputati; b) tre nomi nei collegi che devono eleggere tre deputati; due nomi nei collegi che devono eleggere due deputati». V. M. D'ADDIO-C. GHISALBERTI - F. LANCHESTER - G. NEGRI - F. PERFETTI - F. SOFIA - L. TENTONI (a cura di), *Le grandi leggi elettorali italiane 1848-1993*, op. cit., 72.

⁸⁷ A. RIDOLFI, *Luigi Palma e l'indirizzo storico-politico (con particolare riferimento al potere elettorale ed al ruolo del monarca nell'ordinamento statutario)*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, 3/2023, 26. Su Palma mi limito a segnalare L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione. Palma e i "preorlandiani"*, Milano, Giuffrè, 2007; K. LAVAGNA, *La trasformazione istituzionale nell'Italia liberale. Il contributo di Luigi Palma*, Roma, Aracne, 2010; F. LANCHESTER, *Palma, Luigi*, in *Dizionario biografico degli italiani*, LXXX, Roma, 2014, 582 ss.; G. MELIS, *Palma, Prospero Luigi*, in I. BIROCCHI-E. CORTESE, A. MATTONE - M.N. MILETTI (a cura di), *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, Bologna, 2013, II, 1492-1493; M. SICLARI, *Palma, Luigi*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, 329.

⁸⁸ L. BORSI, *Storia Nazione Costituzione. Palma e i "preorlandiani"*, Giuffrè, Milano, 2007, 157. Per la produzione scientifica palmiana in materia v. L. PALMA, *Del potere elettorale degli stati liberi*, Milano, 1869; ID. *La rappresentanza proporzionale nelle elezioni dei consigli comunali*, in *Nuova Antologia*, 1873, 5, 59-88; ID. *La riforma elettorale in Italia*, in *Nuova Antologia*, 1877, 11, 579-608.

⁸⁹ Cfr. L. PALMA, *Del potere elettorale degli Stati liberi*, op. cit., 276. «Lo scrutinio di lista è possibile ed utile nelle elezioni comunali, come in Inghilterra, in Italia, ecc., perocché nella quasi totalità dei comuni (salvo che le città di 100 o più mila abitanti) gli uomini ragguardevoli conoscendovisi tutti, perché tutti abitano, vivono, lavorano, spendono nella città, ciascuno può votare con coscienza propria di ciò che fa»

⁹⁰ Così Palma: «Ciò non è possibile nelle circoscrizioni provinciali che son troppo ampie e varie per potersene conoscere e valutare bene i candidati, e gl'interessi da rappresentare». V. L. PALMA, *Del potere elettorale degli Stati liberi*, op. cit., 276. V. A. RIDOLFI, *Luigi Palma e l'indirizzo storico-politico (con particolare riferimento al potere elettorale ed al ruolo del monarca nell'ordinamento statutario)*, op. cit., 26.

⁹¹ L. PALMA, *Del potere elettorale degli Stati liberi*, op. cit., 276.

⁹² L. PALMA, *La riforma elettorale in Italia*, cit., 601.

⁹³ L. PALMA, *La riforma elettorale*, cit., 601. V. A. RIDOLFI, *Luigi Palma e l'indirizzo storico-politico (con particolare riferimento al potere elettorale ed al ruolo del monarca nell'ordinamento statutario)*, op. cit., 26

⁹⁴ A. RIDOLFI, *Luigi Palma e l'indirizzo storico-politico*, op. cit., 26. Palma citava al riguardo il modello statunitense: «Cavour, col suo solito acume, aveva osservato che lo scrutinio di lista reca questo risultato: che se la Maggioranza vuole,

concludeva con l'apprezzamento del voto limitato: era questa la forma di rappresentanza delle minoranze. Secondo Palma solamente il voto limitato, abbinato allo scrutinio di lista, ne salvaguardava tutti i pregi e al contempo attenuava i difetti⁹⁵.

Obiezioni allo scrutinio di lista vennero anche da Vittorio Emanuele Orlando⁹⁶, il quale appena ventunenne dedicò nel 1881 uno dei suoi primi contributi alla materia elettorale: il lavoro fu presentato al concorso indetto dal Regio Istituto Lombardo di Scienze ed Arti e risultò vincitore dello stesso. Il contributo, opportunamente rielaborato, divenne la prima monografia di Orlando, venendo pubblicato per i tipi della Hoepli nel 1883.

Secondo Orlando la «passata circoscrizione elettorale era forse la migliore possibile⁹⁷»: in altri termini reputava che la soluzione più adeguata fosse il sistema uninominale maggioritario a due turni previsto dalla precedente disciplina⁹⁸. Il collegio plurinominale – anche solo nella forma prevista dallo scrutinio di lista quale era quello introdotto dalla legge 725 del 1882 – era visto come una «rovina» per l'Italia soprattutto se combinato con l'allargamento del suffragio dato che, per rievocare in questa sede le parole di Orlando, «gli interessi, i bisogni locali non avran più voce che li rappresenti e difenda, i centri urbani soverchieranno con il loro peso e con la loro disciplina le moltitudini rurali così ricche di elementi conservatrici⁹⁹».

D'altro canto, secondo Orlando la legislazione elettorale adottata nel 1882 era comunque preferibile al sistema delle liste concorrenti ossia al modello in cui gli elettori votano per liste fra le quali sono suddivisi proporzionalmente i seggi. Al giovane e attento studioso non era sfuggito che seppur formalmente denominato scrutinio di lista, il sistema elettorale del 1882 manteneva molte delle caratteristiche del previgente sistema, *in primis* – caratteristica gradita allo studioso palermitano – quello del legame personale tra gli elettori e gli eletti¹⁰⁰.

Del resto, Orlando reputò che fosse peggiore il sistema delle liste concorrenti, dato che indeboliva la relazione personale tra elettori ed eletti e conferiva «al partito un'influenza assolutamente intollerabile e vincola l'elettore anche più di quello che i sistemi presenti non facciano¹⁰¹».

Traspare dal pensiero orlandiano la diffidenza verso i sostenitori della rivitalizzazione della vita politica mediante il partito politico. Per richiamare in questa sede le parole dello studioso siciliano:

«Egli è forse necessario che un paese sia profondamente diviso in partiti avversi ed irreconciliabili perché la sua vita politica sia energica? Pare anche che codesto sia uno stato patologico. L'Inghilterra offre una splendida prova, mostrando come una vigorosa vita politica possa sposarsi con la più scrupolosa unità nei principii fondamentali. In Italia una vera lotta tra monarchici e repubblicani e fra reazionari e liberali non c'è, ed è desiderabile che non vi sia¹⁰²».

D'altra parte, l'avversione di Orlando verso i partiti politici era tale da spingerlo a dichiararsi contrario allo scrutinio di lista e a rilevare, in contrapposizione al suddetto sistema, i benefici impliciti

non fa riuscire alcuno dell'Opposizione [...] Ciò è irrepugnabilmente confermato dagli esempi degli Stati Uniti d'America. Colà si sa che il Presidente della Repubblica non è eletto direttamente dai cittadini, ma ogni Stato nomina per concorrere alla di lui elezione, tanto elettori quanto sono i membri che invia alla Camera dei rappresentanti ed al Senato». Osservava Palma, commentando il sistema elettorale previsto per l'elezione del Presidente degli Stati Uniti d'America, che con il ricorso allo scrutinio di lista «la Maggioranza di pochi compatti, starei per dire di uno, fa sì che l'opposizione non ha neppure un deputato». V. L. PALMA, *La riforma elettorale in Italia*, 605.

⁹⁵ L. PALMA, *Il voto limitato nella nostra riforma elettorale*, in *Nuova Antologia*, 1882, 5, 75-76.

⁹⁶ Su Vittorio Emanuele Orlando v. T.E. FROSINI, *Vittorio Emanuele Orlando costituzionalista e teorico del diritto pubblico*, in *Rivista AIC*, 2016, 3, 1-13; A. SANDULLI, *Vittorio Emanuele Orlando e il diritto amministrativo*, in *Rivista Aic*, 2016, 3, 1-13.

⁹⁷ V.E. ORLANDO, *La riforma elettorale*, Milano, 1883, 218.

⁹⁸ M. COSULICH, *La legge elettorale della Camera dei deputati: primo e ultimo atto della riflessione orlandiana*, cit. 365.

⁹⁹ V.E. ORLANDO, *La riforma elettorale*, op. cit., 215.

¹⁰⁰ M. COSULICH, *La legge elettorale della Camera dei deputati: primo e ultimo atto della riflessione orlandiana*, op. cit., 365.

¹⁰¹ V.E. ORLANDO, *La riforma elettorale*, op. cit., 234.

¹⁰² V.E. ORLANDO, *La riforma*, cit., 140.

del sistema uninominale, ove si realizzava un rapporto diretto tra eletto ed elettore¹⁰³. Del resto, Orlando – e con lui la classe dirigente di origine liberale – espresse anche in seguito dubbi e perplessità sulla riduzione del legame tra eletto ed elettore nonché sull'ampliamento dell'influenza dei partiti politici. Secondo il giurista palermitano

«costituita l'unità elettorale, la soluzione più ovvia sarebbe quindi nel senso del collegio uninominale. E, infatti, i sostenitori dello scrutinio di lista sono mossi da fini politici apertamente confessati, e che si possono ridurre a questi due principalissimi: attenuare i rapporti troppo stretti tra l'eletto e l'elettore, e dare un'influenza maggiore ai partiti politici che colla loro organizzazione possono meglio prevalere in un territorio più esteso. Che con lo scrutinio di lista questi fini siano raggiunti, può in generale ammettersi, ma può dubitarsi che sì l'uno che l'altro costituiscano davvero un vantaggio, o se non sia invece preferibile mantener saldi i rapporti tra corpo elettorale e l'eletto, e infrenare, anzi, che incoraggiare l'influenza del partito¹⁰⁴».

Del resto, la relazione tra elettori ed eletto è una costante nel pensiero del giurista palermitano, tanto è vero che «tra i problemi riferentisi al diritto pubblico moderno¹⁰⁵» secondo Orlando nessuno aveva «la gravità e l'importanza di quello che concerne la determinazione della natura giuridica dell'istituto della rappresentanza in ciò ch'essa ha di più caratteristico¹⁰⁶» ossia relativamente alla relazione esistente tra l'eletto e l'elettore¹⁰⁷.

A questo punto è necessario evidenziare – come osservato da Dogliani – un apparente contrasto nel pensiero dell'illustre studioso¹⁰⁸. Orlando valorizza da una parte il ruolo degli elettori nella formazione degli organi costituzionali, tanto è vero che arriva ad affermare che nel sistema rappresentativo «gli elettori occupano [...] il posto che, nelle forme aristocratiche, spetta alla nascita, e nelle forme dispotiche, alla scelta del principe¹⁰⁹». D'altro canto, afferma che la rappresentanza tra gli elettori e gli eletti non esiste: «E noi possiamo concludere non essere affatto necessario che l'eletto rappresenti la persona o le persone che l'hanno scelto. E avendo noi dimostrato, che il deputato non può assolutamente dirsi il mandatario degli elettori, possiamo ora desumere che l'elezione politica importa una semplice designazione¹¹⁰». L'autorevole studioso nega dunque l'esistenza di un rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti¹¹¹: l'organo eletto rappresenta lo Stato, non certo l'elettore e pertanto deve smentirsi ogni idea di mandato tra elettori e rappresentante¹¹².

Il contrasto nel pensiero orlandiano è solo apparente. Anzitutto è essenziale valutare un elemento: la disgregazione della struttura monoclasse dei sistemi politici europei come conseguenza della nascita di nuovi soggetti sociali e delle relative organizzazioni pose il dilemma della transizione da uno Stato «concepito come incorporante in sé i propri fini [...] ad uno Stato aperto ad una pluralità di fini diversi¹¹³». Sostenere a livello costituzionale il pluralismo conflittuale equivaleva ad

¹⁰³ M. FIORAVANTI, *Popolo e Stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando*, in *La Scienza del Diritto Pubblico. Dottrina e Stato della Costituzione tra Otto e Novecento*, I, Milano, 2001, 673.

¹⁰⁴ V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1912, 120.

¹⁰⁵ V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza*, in *Revue de Droit Public et de La Science Politique*, III, 1895, ora in V.E. ORLANDO, *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, 1940, 418.

¹⁰⁶ V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza*, op. cit., 418.

¹⁰⁷ V.E. ORLANDO, cit., 418.

¹⁰⁸ M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei*, in *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento*, op. cit., 31.

¹⁰⁹ V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza*, op. cit., 448.

¹¹⁰ V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza*, op. cit., 443.

¹¹¹ M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei*, cit. 32. «La delegazione di poteri: ecco il lato essenziale della teoria del mandato politico. L'elettore trasmette, dunque, un potere, Quale? *Nemo in alium plus transferre potest quam ipse habet*. Per trasmettere un diritto, bisogna averlo; qual diritto pubblico può trasmettere l'elettore?». V. *Del fondamento giuridico della rappresentanza*, op. cit., 433.

¹¹² G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, Santarcangelo di Romagna, 1999, 82.

¹¹³ M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza*, op. cit., 38.

ammettere la fungibilità degli obiettivi dello Stato e affidare la loro concreta individuazione alle conseguenze dei meccanismi rappresentativi; in altri termini voleva dire riconoscere a questi la natura di strumenti di trasmissione dal basso della domanda politica sovrana. Da questa prospettiva si spiega la contraddizione del pensiero orlandiano. Il giurista palermitano reputa il principio rappresentativo una tecnica di selezione dei governanti che sostituisce i criteri di scelta adottati in passato dai regimi assolutistici e da quelli aristocratici: conferisce dunque alla rappresentanza un ruolo costitutivo fondamentale della forma di Stato, ma un ruolo appunto limitato alla scelta dei governanti, non alla scelta degli obiettivi da porre all'azione di governo: un ruolo riservato alla selezione delle élites. Un pilastro dell'impalcatura orlandiana è l'elitismo, il quale¹¹⁴ emerge – e Orlando è immerso in quel clima antiegalitario che contrassegna il passaggio dall'Ottocento al Novecento – nell'idea che la funzione della rappresentanza sia di selezionare i migliori per la guida dello Stato¹¹⁵: la direzione – scrive Orlando – dello Stato «deve appartenere ai più capaci¹¹⁶». La prospettiva di Orlando si poneva sulla scia della concezione liberale, la quale aveva reputato che solo i cittadini dotati sia di possibilità economiche che di un adeguato livello culturale fossero gli unici idonei a fornire rassicurazioni per un esercizio consapevole del diritto di voto oltre a rappresentare lo strumento per selezionare «le migliori personalità della Nazione¹¹⁷».

Adesso è necessario esaminare un ulteriore aspetto del pensiero di Orlando: la tutela delle minoranze. Secondo l'illustre studioso neanche la rappresentanza delle minoranze politiche era un argomento decisivo a favore dei sistemi elettorali incentrati su liste presentate in collegi plurinominali, poiché tale rappresentanza era agevolata più che dallo scrutinio di lista puramente e semplicemente applicato dal collegio uninominale in ragione della differenziazione geografica delle preferenze politiche: «le minoranze in un luogo sono maggioranze in altri e [...] perciò esse saranno sempre rappresentate¹¹⁸».

La tutela delle minoranze, ad ogni modo, rappresenta un elemento costante nella scelta di un sistema elettorale in luogo di un altro. Nel caso dello scrutinio di lista la tutela delle minoranze, come aveva osservato efficacemente Luigi Preti, era possibile solo qualora la legge avesse sancito il voto limitato ossia solo qualora fosse stato imposto all'elettore di votare per un numero di deputati inferiore a quelli da eleggere. Zanardelli, per nulla insensibile all'esigenza di tutelare le minoranze, propose di attenuare il principio maggioritario: nei collegi maggioritari che eleggevano 4 o 5 deputati l'elettore avrebbe dovuto votare per non più di 3 o 4 deputati, mentre nei collegi minori non sarebbe stato previsto il voto limitato. La rappresentanza delle minoranze fu ridotta tuttavia nella legge adottata nel 1882: fu stabilito che nei collegi che eleggevano 5 deputati vi fosse il voto limitato a 4 candidati sui 5 deputati da eleggere¹¹⁹.

7. Sistema elettorale e rappresentanza.

Ogni regime politico persegue un suo obiettivo rispetto al quale gli strumenti politici debbono essere funzionali. La particolarità del regime democratico è di perseguire non uno, bensì due scopi, con la conseguenza che gli strumenti vi debbono essere elaborati in funzione di entrambi¹²⁰.

Mentre ogni altro regime funziona, o almeno è istituzionalmente sufficiente che funzioni, come sistema di potere, il regime democratico, se vuole rimanere tale, deve funzionare tanto come sistema di potere quanto come mezzo di controllo sul potere. Anche il sistema elettorale, come tutti gli altri

¹¹⁴ M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei*, op. cit., 31-39. Cfr. V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza*, op. cit., 443.

¹¹⁵ M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza*, op. cit., 39.

¹¹⁶ V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza*, op. cit., 448.

¹¹⁷ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, op. cit., 52.

¹¹⁸ V.E. ORLANDO, *La riforma elettorale*, cit. 235.

¹¹⁹ L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, op. cit., 206.

¹²⁰ D. FISICHELLA, voce *Elezioni (sistemi elettorali)*, op. cit., 652.

strumenti politici, deve collaborare alla realizzazione delle finalità proprie del regime democratico. Ed è qui che scaturiscono i problemi, tanto che l'organizzazione tecnica della democrazia si palesa come il compito più arduo e delicato della politica¹²¹.

Rimarcare l'influenza dei sistemi elettorali sulla vita politica vuol dire riferirsi ai sistemi elettorali intesi come strumenti di creazione delle assemblee parlamentari nazionali e statuali. L'importanza preminente dello strumento elettorale «ad effetto del funzionamento della democrazia politica¹²²» va quindi esaminata da tale punto di vista, anche se, come è evidente, l'elezione può essere un modo di delegazione potestativa adottato essenzialmente dagli organismi sociali, grandi o piccoli.

Ora, le difficoltà vengono appunto dalla complessa evoluzione storica compiuta dalla natura delle assemblee parlamentari¹²³. D'altra parte, vi è una nozione strettamente connessa alla nascita e allo sviluppo del parlamentarismo: la nozione di rappresentanza politica¹²⁴. Per quanto riguarda lo sviluppo del dibattito nella dottrina giuspubblicistica italiana va messa in luce la posizione di Vittorio Emanuele Orlando, il quale nega che la rappresentanza politica sia riconducibile a figure note di rappresentanza giuridica. L'autorevole studioso, difatti, attribuisce alla rappresentanza giuridica la natura di *fictio* giuridica configurandola dunque come mera designazione di capacità¹²⁵. Del resto, Vittorio Emanuele Orlando fa parte di quella corrente di pensiero che muove dal presupposto di una separazione tra Stato e società, con una prevalenza dello Stato ascrivibile ad una sua organica sovrapposizione sulla società stessa. Da tale premessa teorica scaturisce, nella costruzione orlandiana, la coincidenza tra l'idea di popolo e quella di Stato¹²⁶:

«Popolo e Stato, sono due facce, sinteticamente distinte, d'una idea essenzialmente unica. Il popolo trova nello Stato la sua personalità giuridica; lo Stato trova nel popolo l'elemento materiale, che lo costituisce¹²⁷».

Questa individuazione si riverbera inevitabilmente anche sul piano della rappresentanza politica, con l'individuazione del cittadino-elettore quale organo dello Stato, cui solo in quanto tale sono riconosciuti i diritti politici. In un simile quadro il collegio elettorale, lungi dall'esercitare una delega di esercizio dei poteri, svolge una funzione pubblica che si concretizza nella selezione dei rappresentanti¹²⁸: l'eletto «non rappresenta il collegio che l'ha eletto, bensì la nazione intera¹²⁹». Il voto stesso non è un diritto, bensì una funzione – o per adoperare l'artificio linguistico orlandiano è un diritto-funzione – che il cittadino è chiamato a compiere per permettere allo Stato e ai suoi organi di operare¹³⁰.

Gli eletti erano pur sempre notabili: difatti, dalla riduzione del censo richiesto per l'elettorato attivo

¹²¹ D. FISICHELLA, voce *Elezioni*, cit. 652.

¹²² D. FISICHELLA, voce *Elezioni*, cit. 652.

¹²³ D. FISICHELLA, voce *Elezioni*, cit. 652.

¹²⁴ Come ha messo in luce Giovanni Moschella esiste una obiettiva difficoltà nella definizione di rappresentanza, anche per l'assenza di una nozione unitaria della stessa che si estende alle discipline giuridiche e alla giuspubblicistica, per le quali appunto il problema principale è la distinzione tra rappresentanza giuridica da una parte e rappresentanza politica dall'altra parte. Sulla rappresentanza politica v. M. COTTA, *Rappresentanza politica*, in N. BOBBIO-N. MATTEUCCI-G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1983, 954-959; D. NOCILLA – L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, 1987, op. cit., 543 ss. Per quanto riguarda la rappresentanza politica per il panorama italiano nell'arco di tempo compreso tra la seconda metà dell'Ottocento e i primi decenni del Novecento v. G. PADELLETTI, *Teoria delle elezioni politiche*, Napoli, 1870; A. BRUNIALTI, *La rappresentanza delle minorità*, Milano, 1871; R. MIRABELLI, *Il suffragio a popolo e la rappresentanza giusta*, Milano, 1871; M. PERSICO, *Le rappresentanze politiche e amministrative*, Napoli, 1885; V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892; G. JONA, *La rappresentanza politica*, Modena, 1893; G. ARANGIO RUIZ, *Intorno alla rappresentanza di diritto pubblico*, in AA.VV. *Studi giuridici in onore di C. Fadda*, Volume IV, Napoli, 1906, 101 ss.

¹²⁵ G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, op. cit., 81.

¹²⁶ G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica*, cit., 81.

¹²⁷ V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, op. cit. 436-437.

¹²⁸ G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, op. cit., 439.

¹²⁹ V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, op. cit., 439.

¹³⁰ C. DE FIORES, *Ascesa e declino del metodo orlandiano*, in *Rivista AIC*, 2017, 4, 17.

e dalla sostituzione del collegio uninominale con lo scrutinio di lista scaturì un sistema che – per richiamare le parole di Caravale – non «scalò nella sostanza il monopolio della classe politica di tradizione risorgimentale¹³¹».

Da quanto detto si deduce che il sistema fondamentalmente notabile della rappresentanza non fu intaccato dal meccanismo elettorale introdotto nel 1882, anzitutto per la debolezza del sistema politico italiano, secondo il modello generale per il quale «è questo a plasmare e a riempire di capacità il sistema elettorale e non viceversa¹³²».

8. Osservazioni conclusive.

Il principio maggioritario, impostosi nell'Europa ottocentesca, fu reputato uno dei capisaldi dello Stato di impronta borghese; di contro non fu incontrastata la supremazia del collegio uninominale, al quale alcune correnti di opinione – preoccupate dal prevalere degli interessi locali in seno al Parlamento – contrapposero il collegio plurinominale, spesso a base provinciale. Il collegio plurinominale abbinato allo scrutinio di lista trovò applicazione con varia fortuna in numerosi paesi del Vecchio Continente. Può servirci da esempio la Francia, ove la Costituzione del 1848 stabilì che «l'elezione dei rappresentanti si farà per dipartimento e a scrutinio di lista¹³³».

Il collegio plurinominale con scrutinio di lista introdotto con la riforma del 1882 non ebbe comunque fortuna: secondo Preti fu un onesto ma non indovinato tentativo di sottrarre il governo della Nazione alla signoria dei piccoli interessi personali e locali, ma subì numerose critiche¹³⁴.

L'obiezione principale mossa al sistema fu quella di essere responsabile della degenerazione trasformistica¹³⁵. Racioppi e Brunelli evidenziarono inoltre un altro difetto dello scrutinio di lista: il peso dei Comitati elettorali, cui attribuirono la responsabilità di aver messo in secondo piano gli interessi "reali" delle province che componevano le circoscrizioni a favore di programmi generici e astratti¹³⁶.

Sulla scorta delle numerose obiezioni mosse al meccanismo introdotto nel 1882, Di Rudinì, divenuto Presidente del Consiglio, predispose la modifica della legge elettorale per abbandonare il sistema elettorale adottato nel 1882.

Del resto, tale modello fu valutato negativamente da diverse fazioni politiche, tanto è vero che personalità di estrazione politica e temperamenti diversi quali Bonghi e Nicotera sostennero l'opportunità di ritornare all'antico collegio uninominale¹³⁷, tanto più che nonostante l'adozione del

¹³¹ M. CARVALE, *Storia del diritto. Dal medioevo all'età contemporanea*, Roma-Bari, 2012, op. cit., 363.

¹³² P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, 1995, 87.

¹³³ Per consultare la Costituzione transalpina del 4 novembre 1848 ho adoperato A. SAITTA, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*, Milano, 1975, 710.

¹³⁴ L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, op. cit., 206.

¹³⁵ U. ALLEGRETTI, *Profilo di Storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, 1989, 441.

¹³⁶ Così Racioppi e Brunelli: «A sua volta però lo scrutinio di lista non tardò a far pompa dei difetti che gli sono propri. L'elettore, incapace di guidarsi col proprio criterio nella scelta fra molti candidati, non sempre a lui cognitivi, deve rimettersi ciecamente alle designazioni che i Comitati fanno per lui; ma i Comitati designano le candidature essenzialmente per ragione di parte; onde l'elezione, pur acquisendo un opportuno indirizzo politico, mette a capo della rappresentanza esagerata di idee generiche, di programmi astratti, mentre gl'interessi vivi, veri e reali delle varie parti del territorio non hanno più mezzo d'affermarsi». V. F. RACIOPPI-IBRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, II, Torino, 1909, 420.

¹³⁷ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, op. cit., 216. Osservava Leoni che il trasformismo fu la logica conseguenza della manovra che Depretis «aveva iniziato, per dare al suo Governo una base più solida. Le elezioni del 1882 ebbero conseguenze imprevedibili sul processo di strutturazione dei partiti italiani. Prima della consultazione elettorale, svoltasi nell'autunno, Depretis pronunciò un discorso con il quale fece chiaramente intendere di non essere affatto ostile a rivedere la formula sulla quale la sinistra aveva impostato la sua precedente politica e che consisteva in una rigida intransigenza nei confronti della destra. Depretis fece capire che il Governo basato su un partito solo doveva

nuovo sistema elettorale veri e propri partiti organizzati stentavano a svilupparsi sia nella fase preparatoria di presentazione delle liste sia nella fase del voto.

La presentazione delle liste fu contrassegnata dalla presenza di liste “miste” o “concordate” o – per adoperare le icastiche parole di Cassese – «multicolori»¹³⁸. Accanto a queste emersero poi le candidature multiple su liste concorrenti: l'effetto di tali operazioni fu il trasformismo¹³⁹.

Orbene, dato che il modello notabile non fu intaccato dalla riforma del 1882 sembrerebbe paradossale imputare allo scrutinio di lista di aver favorito il trasformismo tramite le liste miste e le candidature multiple. Il trasformismo, invece, era l'effetto del modello politico italiano. Quest'ultimo era suscettibile di adattarsi ai sistemi elettorali adottati: prima il collegio uninominale e nel 1882 il collegio plurinominale con scrutinio di lista. Del resto, già nel giugno 1885 fu presentato da Ruggero Bonghi un disegno di legge per l'abolizione del nuovo sistema elettorale, mentre l'anno successivo nell'esaminare la proposta governativa per una nuova distribuzione dei collegi volta ad adeguarsi ai risultati dell'ultimo censimento, il relatore Franchetti si espresse a favore dell'abolizione dello scrutinio di lista¹⁴⁰.

In conclusione, al collegio uninominale applicato sin dalle prime elezioni del Regno d'Italia ed ereditato dallo Stato sabaudo – fu ricondotta l'assenza nella vita italiana di chiari schieramenti partitici, tali da portare a stabili gruppi parlamentari. Gli ostacoli per la nascita di formazioni politiche e conseguentemente di frange parlamentari, tuttavia, non provenivano dal collegio uninominale, bensì dal sistema italiano che prevedeva un doppio turno.

L'introduzione del collegio plurinominale con scrutinio di lista fu reputata per un verso lo strumento per ampliare il respiro della lotta politica e per l'altro verso il mezzo per incoraggiare la nascita di partiti politici organizzati. Cionondimeno, nessuno dei due obiettivi si realizzò; all'opposto, i problemi si aggravarono¹⁴¹, dato che quegli “intrighi personalistici” di cui si riteneva fosse imbevuto il collegio uninominale con ballottaggio finirono con l'emergere anche nel sistema elettorale introdotto nel 1882.

Accusato sia di favorire interessi personali e locali sia la presentazione di liste “multicolori”, repute espressione della degenerazione trasformistica, il collegio plurinominale con scrutinio di lista fu abolito dalla legge di iniziativa parlamentare del 5 maggio 1891 n. 210 e fu ripristinato il collegio uninominale. D'altra parte, come evidenziarono Racioppi e Brunelli nel primo decennio del Novecento, dopo che con la legge 5 maggio 1891 n. 210 «venne istituito nuovamente il sistema uninominale» fu avanzata la proposta di rimpiazzare questo «ancora col sistema plurinominale, il quale aveva dato vita a tre sole legislature (XV, XVI, XVII)¹⁴²». Tale proposta era il segnale evidente che la causa di anomalie e disfunzioni non era l'adozione di un sistema elettorale in luogo di un altro, bensì – per richiamare le parole di Racioppi e Brunelli - la causa «di tristi effetti che si deplorano va piuttosto trovata nei costumi degli uomini che nei sistemi¹⁴³» ossia nella condotta umana. Il *punctum dolens* non era la legislazione positiva di per sé, ma le abitudini e i comportamenti umani.

considerarsi superato e che nuove svolte politiche potevano essere prese in considerazione». V. F. LEONI, *Storia dei partiti politici italiani*, Napoli, 1975, 241.

¹³⁸ S. CASSESE, *Stato e popolo nella storia italiana*, op. cit., 433.

¹³⁹ M.S. PIRETTI, *Il caso italiano*, in M.S. PIRETTI (a cura di), *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, Roma-Bari, 1997, 233.

¹⁴⁰ Cfr. R. ROMANELLI, *Alla ricerca di un corpo elettorale. La riforma del 1882 e il problema dell'allargamento del suffragio*, in G. SABBATUCCI (a cura di), *Le riforme elettorali in Italia (1848-1994)*, Milano, 1995, 64.

¹⁴¹ Cfr. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze, 1983, 189-190.

¹⁴² F. RACIOPPI-I BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, II, cit., 421.

¹⁴³ F. RACIOPPI-I BRUNELLI, *Commento*, cit. 421.