

## LA RAPPRESENTANZA POLITICA IN PARLAMENTO DALLO STATUTO ALBERTINO ALL'INTRODUZIONE DEL SUFFRAGIO MASCHILE UNIVERSALE DEL 1919.

Daniele Trabucco, Università degli Studi di Padova  
Michelangelo De Donà, giornalista, Università degli Studi di Pavia



*“... ci siamo indotti per una parte a partecipare il diritto di eleggere a quel maggior numero di cittadini che fosse compatibile colle condizioni di un governo sinceramente rappresentativo, ed abbiamo lasciato per l'altra appieno libera agli elettori la scelta di deputati”* così il Re Carlo Alberto nel preambolo della legge elettorale n. 680 del 17 marzo 1848. Il primo ministero del regime costituzionale, presieduto da Cesare Balbo, pubblicò le norme dello Statuto Albertino (promulgato il 4 marzo) e procedette alla convocazione delle Camere pubblicando appunto la relativa legge elettorale del Regno di Sardegna che prevedeva per l'esercizio del voto il requisito del censo (ovvero il pagamento di 40 lire di imposta annua) e dell'età di 25 anni, ne erano comunque esclusi gli analfabeti. Ad una serie di categorie professionali (ad esempio i laureati e i

professori, i funzionari e gli impiegati civili e militari, i magistrati) non si applicavano invece i limiti di censo.

Lo Statuto prevedeva una rappresentanza bicamerale. Da una parte la Camera dei deputati elettiva (nessun deputato poteva *“essere ammesso alla Camera, se non è suddito del Re, non ha compiuto l'età di trent'anni, non gode i diritti civili e politici, e non riunisce in sé gli altri requisiti previsti dalla legge”*, art. 40) e dall'altra il Senato composto di membri nominati a vita dal Re, in numero limitato, aventi l'età di quarant'anni compiuti, e scelti tra ventuno categorie: rappresentanti del clero, della burocrazia, dell'esercito, altri per *“servizi e meriti eminenti”* al paese e altri ancora qualificati per il censo (art. 33). I diversi progetti di riforma della “Camera alta” (Lampertico del 1886 e Arcoleo del 1910) furono destinati al fallimento sia per la resistenza della Corona sia degli stessi senatori.

Un altro aspetto da considerare è quanto rileva Vittorio Emanuele Orlando, il maestro della giuspubblicistica italiana, nel volume *“Principi di diritto costituzionale”* (1889): egli precisa che la sovranità o il consenso generale della comunità non si fonda sulla volontà popolare o nazionale bensì trova riscontro presso tutti gli Stati.

La legge n. 680 del 1848 stabiliva il sistema elettorale maggioritario a due turni con collegio uninominale: se nessuno dei candidati otteneva la maggioranza assoluta dei voti si ricorreva al ballottaggio tra i due che avevano ottenuto il maggior numero di suffragi. Dopo l'unità il sistema venne esteso a tutto il Regno con i suoi 443 collegi e per diversi decenni la forma di Stato limiterà la spettanza dei diritti politici; casi particolari di rappresentanza generale con la concessione del suffragio universale si ebbero con i plebisciti relativi alle annessioni, per il resto - con prudenza - ci si basò sul fondamento patrimoniale della rappresentanza.

Oltre all'uso frequente dello scioglimento dell'assemblea per i condizionamenti della guerra e dei postumi diplomatici nonché per la mancata collaborazione democratica nella vita politica e parlamentare il periodo qui considerato si

caratterizza anche per un alto numero di ballottaggi e per il problema dell'astensionismo (basti pensare che alle prime elezioni del Regno d'Italia votò solo il 57% degli aventi diritto). Un dato questo che si spiega, lo ricorda Pier Luigi Ballini, con la pronuncia del *non expedit* da parte della Sacra Congregazione degli affari ecclesiastici straordinari (1868) ma anche per la mancanza di una tradizione di elezioni e soprattutto per l'indifferenza o l'estraneità dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

Vediamo ora alcuni passaggi della lunga vicenda sulla riforma elettorale.

Nel 1877 la riforma Coppino introdusse il corso elementare obbligatorio da compiersi in tre anni poi ridotti a due. Al voto vennero quindi ammessi i cittadini maschi che avessero compiuto ventuno anni e superato almeno la prova finale del corso elementare obbligatorio, tuttavia la legge prevedeva delle eccezioni temporanee. Il criterio della capacità faceva dunque riferimento al requisito del possesso di un certo grado di istruzione.

La legge del 1882 abolì il sistema uninominale maggioritario a due turni introducendo il collegio plurinominale e lo scrutinio di lista, con la suddivisione del paese in 135 collegi dove si potevano eleggere da due a cinque deputati. Dieci anni dopo, le nuove elezioni si tennero però con la reintroduzione del sistema maggioritario a due turni. Queste riforme non scalfirono comunque il sistema notabile almeno fino alle elezioni del 1919.

Significativo il cambiamento portato dal Testo Unico n. 821 del 26 giugno 1913 che introdusse il suffragio “quasi universale” maschile portando l'elettorato al 23,2% della popolazione contro il 6,9% del 1900. Al voto potevano andare i maschi che avessero compiuto i ventuno anni, sapessero leggere e scrivere, avessero prestato il servizio militare per un certo periodo. Il diritto al voto era esteso ai maschi analfabeti dopo il compimento dei trent'anni di età, restò invece senza soluzione la questione del voto alle donne.

Nelle elezioni dell'autunno 1913 l'area liberale, sia pur in contrazione, conservò il 48% dei voti e il 53% dei seggi alla Camera (Paladin). Da evidenziare l'accordo stipulato tra il presidente dell'Unione elettorale cattolica Ottorino

Gentiloni ed esponenti del liberalismo: i cattolici, per paura di una vittoria del socialismo ateo, fornirono l'appoggio ai candidati liberali in cambio del loro sostegno su temi cari al cattolicesimo. Papa Pio X rimosse inoltre il *non expedit* in ben 330 collegi.

Nel luglio 1919 venne approvata la legge che riportava al vecchio scrutinio di lista e nelle elezioni del 16 novembre (le prime a suffragio universale maschile) si registrò il tracollo dei liberali a vantaggio di socialisti e popolari che ottennero oltre la metà dei seggi e la Camera si rinnovò per circa due terzi.

La successiva tornata del 15 maggio 1921 segnò e soprattutto il grande risultato dei fascisti con 36 eletti, Mussolini era il terzo deputato più votato in Italia.

Cinque i governi che si susseguirono tra il 1919 e il 1922: la loro incapacità di far fronte alla crisi istituzionale e al dissesto dell'economia creò un vuoto di potere nel quale si inserì il fascismo.

Per quanto riguarda l'ordinamento comunale e provinciale la legge Rattazzi del 1859 (art. 95), trafusa nell'allegato A della legge n. 2245/1865 (art. 98), prevede la nomina regia del sindaco, direttamente da Re o dal rappresentante periferico dell'amministrazione statale (intendente, governatore, prefetto). La legge Crispi del 1888 (Testo Unico n. 5921/1889) introduce l'elettività del sindaco da parte del consiglio comunale nei Comuni con oltre diecimila abitanti, nel 1896 Di Rudinì concederà anche ai comuni minori di eleggere il primo cittadino. L'elettorato dalla legge del 1865 è ristretto su base censitaria, quindi i maggiorenni di 21 anni che pagavano nel comune una contribuzione rispettivamente di 5 lire annue con popolazione inferiore ai tremila abitanti e di 25 lire annue con oltre sessantamila abitanti. Il sistema elettorale adottato era maggioritario di lista mentre con la riforma del 1888 venne introdotto il voto limitato permettendo così la rappresentanza delle minoranze. Né eleggibili né elettori gli analfabeti, erano elettori anche per capacità prescindendo dai requisiti richiesti i membri delle accademie la cui nomina fosse stata approvata dal Re e si prevedevano alcuni casi di "delegazioni per censo". C'era quindi una diffusa concezione patrimoniale per la rappresentanza negli enti locali.

Nel 1913 il voto politico quasi universale venne esteso al voto amministrativo. Si arriverà alla spinta autoritaria del fascismo: il potere conquistato al centro fu esteso alla periferia e dopo il 1922 si intensificarono gli interventi prefettizi e gli scioglimento dei consigli comunali.

RIVISTA DI DIRITTO E STORIA COSTITUZIONALE DEL RISORGIMENTO