
LA NUOVA LEGGE ELETTORALE ALLA PROVA

Le recenti elezioni generali possono offrire materia a giudizi politici e a giudizi tecnici intorno al congegno con cui esse furono fatte. Questi appunti si limitano al secondo ordine di giudizi, pur avvertendo che la tecnica elettorale non può prescindere dalle condizioni politiche del paese che essa influenza, e dalle quali è, a sua volta, influenzata.

Il sistema proporzionale, adottato con la legge 15 agosto 1919, presuppone partiti organizzati. Esso sostituisce alle persone i partiti o gli aggruppamenti di partiti, che diventano così gli unici protagonisti della lotta elettorale. Posto questo principio, è naturale che dovessero trarne il maggior vantaggio i socialisti da una parte, e i popolari cattolici dell'altra; ossia le due sole forze politiche che si sono date un'organizzazione permanente e diffusa in quasi tutto il paese. I risultati elettorali non possono, dunque, stupire. Pur prescindendo dalla considerazione del momento politico, della impostazione della lotta, della sostanza dei programmi — esame questo che esorbita dai confini di questo scritto — è certo che il giuoco del nuovo congegno elettorale doveva favorire i partiti di più lunga e salda organizzazione, e doveva scompigliare e paralizzare i partiti medi, tradizionalmente divisi, apaticamente disorganizzati e avvezzi a vincere col prestigio di taluni nomi, intorno ai quali si usava raccogliere, nelle ultime settimane, improvvisati comitati elettorali.

Il nuovo strumento elettorale ha, per altro, evitato una pericolosa disformità nelle rappresentanze del nord e del sud d'Italia. Per quanto sia difficile indurre dalle cifre odierne i presumibili risultati di una lotta a collegio uninominale, dove l'elemento personale avrebbe influito sul risultato, è lecito però affermare che il sistema maggioritario avrebbe prodotto la quasi totale scomparsa dei partiti medi nel settentrione italiano, e una ancora più debole rappresentanza socialista nel mezzogiorno. La proporzionale, rendendo possibile la rappresentanza delle minoranze, ha permesso l'elezione di deputati dei partiti medi nel settentrione, e di socialisti nel mezzogiorno; ossia ha distribuito, pur con diversa dosatura, fra tutte le regioni italiane, le varie colorazioni politiche, che altrimenti si sarebbero concentrate separatamente nelle due parti della penisola, creando un distacco più netto e più sensibile.

Ma se questo risultato si può attribuire al sistema proporzionale, in genere, e non a quello adottato in Italia, in ispecie, taluni altri effetti, e di cospicuo rilievo, sono riferibili al particolare modo con cui si è tradotto nella legge nostra il principio della pro-

porzionalità delle rappresentanze. Giova, infatti, ricordare che la nostra legge è, in parecchi particolari di decisiva importanza, molto dissimile da quelle adottate da altri paesi, e che la sua formulazione venne improvvisata in poche sedute parlamentari, senza che, alla inevitabilmente confusa elaborazione della Camera, presiedesse un proposito ben chiaro e ben saldo formatosi intorno ad uno schema lungamente meditato. Gli effetti di tali disposizioni si sono manifestati chiaramente nella recente prova, ed è su di essi che questi appunti vogliono richiamare l'attenzione del paese.

Quattro, soprattutto, sono i punti più discutibili della nuova legge:

il modo di espressione del voto;

la vincolata libertà dell'elettore nella scelta dei nomi da votare;

i voti preferenziali;

i voti aggiunti.

Diremo partitamente di ciascuno di questi argomenti.

★★

La legge italiana non adotta nè la scheda di tipo belga, dove tutte le liste sono stampate l'una presso l'altra, e dove l'elettore può, con il semplice annerimento d'un quadratello, segnare i voti di lista e di preferenza, nè la scheda di tipo francese, simile in tutto alla nostra scheda per le elezioni amministrative, la quale consente cancellazioni e sostituzioni. Preoccupata di mantenere in vita la busta escogitata dall'on. Bertolini (e che rappresentò, certo, col precedente sistema elettorale, un progresso notevole) la nostra legge dispone che le schede siano fornite e distribuite dai partiti, che esse contengano un semplice contrassegno della lista, e che, sotto il contrassegno, nel breve spazio consentito dallo speciale congegno della busta Bertolini, l'elettore possa scrivere i voti di preferenza.

Ora questo sistema si è palesato subito fecondo di gravi inconvenienti. A parte il fatto, facilmente riparabile, di obbligare i presentatori di ogni lista a consegnare la scheda-tipo in ogni comune del collegio (operazione laboriosissima in collegi di più centinaia di comuni), l'obbligo fatto ai partiti di far pervenire la scheda agli elettori, senza di che l'elettore anche disposto a votare una determinata lista, non può esprimere il suo voto, si traduce spesso in una violazione della libertà dell'elettore.

È avvenuto, infatti (e i fatti che verranno portati innanzi alla Giunta delle elezioni documenteranno questo asserto) che dove i partigiani di una lista erano minoranza, e la faziosità degli avversari giungeva alle minacce e alle violenze, non è stato possibile portare a quegli elettori, che avrebbero voluto votare la lista, lo strumento per farlo. Questo grave inconveniente, già possibile col sistema della legge precedente, si è aggravato e intensificato con l'ampliamento del collegio. Nel piccolo collegio i partigiani d'una lista potevano riuscire, con abili accorgimenti, a mettersi a contatto degli elettori anche nei piccoli Comuni in maggioranza ostili; nel grande e nel grandissimo collegio, invece, i fautori di liste non ricche di mezzi finanziari e di diffuse organizzazioni non hanno potuto spesso penetrare in intere plaghe per diffondervi, con necessaria larghezza, la

propria scheda. Ma, ciò che è peggio, la disposizione per cui il voto o i voti preferenziali o aggiuntivi possono essere scritti da altri sulla scheda dell'elettore (e, dato l'alto analfabetismo italiano, non era possibile obbligare l'elettore a scriverli di proprio pugno) ha prodotto la più deplorabile violazione della libertà dell'elettore. Data l'importanza dei voti preferenziali e aggiuntivi, è avvenuto che spesso si distribuivano schede già preparate con determinati nomi. Appositi comitati, fautori di questo o quel candidato, predisponavano le schede con i voti preferenziali o aggiuntivi e le distribuivano — quelle e non altre — agli elettori di determinate plaghe. Così la volontà dell'elettore ha finito per non essere libera, specie quando l'analfabetismo gli ha impedito di scrivere nella cabina, su altra scheda ricevuta dai delegati al seggio, i voti preferenziali corrispondenti al suo giudizio.

Qui è, dunque, evidente la necessità di un ritocco. In un paese dove il saper scrivere non è di tutti, e dove l'intolleranza giunge a contrastare la distribuzione delle schede avversarie agli elettori, l'adozione della scheda di tipo belga, con la stampa di tutte le liste l'una presso l'altra, e con la possibilità di scegliere la lista e i candidati con il semplice annerimento del quadratello corrispondente, diventa una necessità assoluta. Una tale scheda, distribuita dal seggio con le garanzie necessarie, potrà permettere all'elettore la libertà più piena.

★★

Il secondo e più grave inconveniente della nostra legge è il vincolo ch'essa pone all'elettore di votare, senza mutazioni, una delle liste predisposte dai comitati elettorali. Questo punto, che ha dato luogo ad ampie discussioni nella Camera francese, dove il vincolo alla libertà dell'elettore non è stato posto, ha formato oggetto di dibattito anche nella Camera italiana. Ma la Camera, dopo aver oscillato incerta fra il sistema della lista *blocqué* o chiusa, e il sistema del *panachage*, cioè della libertà dell'elettore di screziare la propria lista con nomi presi da varie liste, ha finito per adottare la lista chiusa, lasciandole però un piccolo spiraglio coi voti aggiuntivi. Ma poichè questi voti aggiuntivi sono consentiti soltanto quando la lista è incompleta, e, anche in quest'ipotesi, sono permessi soltanto a chi rinunzi di esprimere voti di preferenza, la loro pratica efficacia è di tanto ridotta da farli apparire — come dimostreremo in seguito — piuttosto strumento di abili scherne che correttivo alla rigidità della lista chiusa.

Chi scrive, non ha mancato di far presente alla Camera (e la Camera allora, nella sua grande maggioranza, assentiva) il pericolo di introdurre sistemi assai rigidi quali non sono consentiti dal nostro ambiente, ancora non maturo per la lotta di tre o quattro grandi organizzazioni politiche. Non sarà forse inutile riprodurre alcune parole da me pronunziate nel discorso del 23 luglio 1919:

I colleghi — dicevo — dovrebbero persuadersi come l'applicazione rigida di principi i quali sono giusti astrattamente, si deforma quando vien fatta in ambienti non maturi e come un sistema elettorale, destinato ad elevare e

a migliorare il costume politico, dovendosi adattare ad una fase di sviluppo ancora arretrata, possa dar frutti esattamente contrari a quelli sperati.

E, procedendo in questa dimostrazione, io invitavo coloro che erano invasati dall'illusione che proporzionale volesse dire lotta di partiti, affermazione pura di programmi, combattimento leale di uomini e di idee schive d'ogni contatto, misurazione precisa delle singole forze, a tenere distinti due termini, che paiono sinonimi, ma che rappresentano invece cose assai diverse: le liste e i partiti.

Nel Belgio — proseguivo — piccolo paese a partiti fortemente organizzati, esiste il partito cattolico, il partito socialista e il partito liberale. Ciascun partito presenta la propria lista. La lista è quindi sinonimo di partito. Non vi sono alleanze elettorali e la lista non riflette pattuizioni e compromessi.

In Germania siamo già in condizioni diverse, perchè si tratta di un paese più vasto e più complesso, con diversità di regioni e diversità di formazioni storiche. Così la recente legge elettorale della Repubblica tedesca ammette che uno o più partiti possano formare una lista comune. Siamo, dunque, alle liste che rappresentano più partiti, ossia rappresentano l'alleanza di più partiti; sulla quale alleanza la legge — secondando le tendenze della mentalità tedesca — mette il suo timbro ufficiale.

In Italia, purtroppo, noi possiamo prevedere di aver liste assai diverse di quelle del Belgio e di quelle della Germania. In due terzi d'Italia noi non avremo nè la lista di partito, nè la lista uscita dall'alleanza di partiti.

Avremo, ad esempio, la lista dei deputati uscenti senza distinzione di colore, e quella dei loro oppositori negli attuali collegi che si riuniranno insieme per ragioni di simmetria. Avremo i Comitati elettorali che lavoreranno a costruire i loro mosaici, non già tenendo conto delle affinità politiche, ma con la preoccupazione dominante di guadagnare voti alla lista.

Ma allora se questa sarà, purtroppo, in molte regioni d'Italia, la realtà del domani, e gli esperti in questa materia dicono nei corridoi cose molto più forti che io non abbia detto alla Camera, allora io credo che la lista chiusa non rimedi, ma aggravi il male. Con la lista chiusa l'elettore si troverà di fronte al dilemma: o astenersi dal voto o accettare l'intruglio che i Comitati gli avranno messo dinanzi. L'onnipotenza dei Comitati elettorali sarà assoluta. L'elettore dovrà accettare il prodotto dei patteggiamenti, spesso oscuri, fatti da Comitati irresponsabili, patteggiamenti fatti al di fuori della volontà dell'elettore e contro cui l'elettore è assolutamente impotente.

Queste mie parole furono profetiche. Chi getti uno sguardo sulle liste che si sono combattute nella lotta recente, troverà, fra i due blocchi estremi, quello dei popolari cattolici e quello dei socialisti (quest'ultimo così eterogeneo da chiudere nella medesima lista il parlamentare riformista e il rivoluzionario massimalista), una tale varietà di « blocchi », di « unioni », di « concentrazioni », di « fasci », di « alleanze », da chiedersi se la tanto attesa differenziazione dei partiti, che si diceva assicurata con la proporzionale, non si sia, invece, mercè il nuovo congegno elettorale, di tanto allontanata di quanto è stata caotica e improvvisata la formazione delle liste.

Nè di questa formazione, spesso mostruosa, è da far colpa ai partiti. Poichè i voti di lista determinano la quota parte di mandati che una lista può guadagnare in un collegio, è necessario — specie

nei piccoli collegi, dove il giuoco della proporzionale non può svilupparsi intero — che la lista raccolga intorno a sè tante forze da guadagnare almeno una quota; e poichè la lista è chiusa, cioè non può raccogliere intorno a sè, dai margini dei partiti affini, tanti suffragi quanti sono necessari per concorrere almeno ad un mandato, è forza che la lista si allarghi a comprendere uomini o partiti, che coalizzati possano darle il successo che altrimenti le sarebbe negato. I partiti medi in Italia si sono trovati davanti a questo dilemma: allearsi o scomparire. E i blocchi, le alleanze, i fasci sono il prodotto di questo dilemma.

Ma allora è avvenuto ciò che io prevedevo nelle parole surricordate. Gli elettori, già sconcertati dalle « novità » della nuova legge, hanno trovato spesso che nessuna delle liste faticosamente composte soddisfaceva il loro particolare gusto politico; e si sono astenuti.

L'astensione, per quanto abbia motivi varii e complessi a seconda degli ambienti, ha però quasi sempre anche questa origine: l'obbligo per l'elettore di votare una lista chiusa che non ammette mutazioni.

*
*
*

Per determinare quale o quali dei candidati d'una lista, che ha conquistato dei mandati politici, debba ricevere questi mandati, vi sono, nelle legislazioni forestiere, tre sistemi: o l'ordine di precedenza prestabilito dai presentatori della lista, o i voti di preferenza dati dai votanti la lista, o la volontà libera di tutto il corpo elettorale. La legge nostra ha voluto consentire tutti tre i sistemi, ma in pratica si è adottato generalmente il secondo.

Infatti l'ordine di precedenza prestabilito dai presentatori della lista non acquista valore, secondo la legge nostra, se non nel caso che manchi l'espressione anche di una sola preferenza o che il numero delle preferenze sia pari. Tali due ipotesi sono così remote dalla realtà, che generalmente le liste sono state compilate secondo l'ordine alfabetico; nè consta che finora si sia fatto ricorso all'ordine d'iscrizione nella lista per determinare l'eletto.

Il terzo sistema, quello pel quale il corpo elettorale può esprimere le sue preferenze, non trova nella legge nostra che un'applicazione molto parziale. Soltanto dove esistono liste incomplete, colui che vota queste liste può aggiungere voti a candidati di altre liste, voti che hanno il valore di voti di preferenza. Qui, dunque, non è tutto il corpo elettorale che esprime liberamente le sue preferenze — come avviene nei sistemi che ammettono il pieno *panachage* — ma è soltanto, in determinate condizioni, una parte del corpo elettorale che può, anche senza votare la lista, agire sull'ordine delle preferenze di una lista estranea. Ora tutto ciò, come vedremo più innanzi, giova più alle scherne e alle astuzie dei partiti che non all'espressione sincera della preferenza.

Il secondo sistema è quello che, esclusivamente nei collegi dove tutte le liste erano bloccate, prevalentemente negli altri collegi, ha in pratica determinato l'elezione dei candidati. Ma volendo la Camera italiana conservare la scheda Bertolini, e quindi dovendo rinunciare a stampare tutti i cognomi della lista nella scheda, la legge nostra non ha potuto ammettere nè il primo sistema Turati, per cui

l'elettore poteva graduare tutti i candidati ciascuno con un numero d'ordine, nè il sistema delle cancellazioni, ma soltanto consentire la scrittura, a seconda dell'ampiezza del collegio, di uno, o di due, o di tre, o di quattro cognomi di candidati.

I risultati di questo sistema erano facilmente prevedibili. Si è avuta, come era ovvio immaginare, la lotta fra i compagni di lista. Il vero combattimento si è trasferito dalla votazione per la lista alla votazione per la preferenza. Salvo casi onorevoli di competizione leale fra compagni di lista, si è assistito quasi dovunque alla pubblicazione di manifesti per raccomandare il voto di preferenza a questo o a quel candidato. E allora è avvenuto che il candidato senza scrupoli ha potuto avere il sopravvento su quello che, più corretto, intendeva lasciare agli elettori la scelta. Così uomini di valore, fidando sull'autorità del nome, sono stati soverchiati dal compagno di lista più intraprendente; così astuzie, intese reciproche, intrighi dell'ultim'ora hanno escluso o favorito questo o quel candidato.

Se il collegio uninominale è caduto perchè si volle escludere l'elemento personale dal giuoco dei partiti e dalla competizione dei programmi, il sistema nostro del voto di preferenza risuscita l'elemento personale nel peggior modo possibile; giacchè qui la persona non è più l'espressione d'un partito o d'un'idea, ma è la persona che contrasta con un'altra persona entro la medesima lista, ossia è il duello per la riuscita, combattuto spesso con l'insidia e con l'inganno, sempre con nocumento gravissimo all'educazione politica del paese.

La legge nostra, prodotto di improvvisate transazioni fra le varie opinioni, ha voluto aprire qualche spiraglio al cosiddetto *panachage*, ed ha ammesso, per le sole liste incomplete, il voto aggiunto, il quale può darsi a candidati appartenenti ad altre liste, ma sempre in guisa da non eccedere il numero dei deputati da eleggere. Ma basta riflettere che il voto o i voti aggiunti precludono, per disposizione di legge, la facoltà di dare voti di preferenza ai candidati della lista, e che, divisi per il numero dei deputati da eleggere, diventano voti di lista a favore delle liste avversarie dove i nomi aggiunti sono iscritti, per comprendere come il loro uso dovesse praticamente riuscire assai limitato.

Infatti, per la maggior parte, le liste, scese in campo nella lotta recente, erano complete, appunto per escludere la possibilità di voti aggiunti. I socialisti ufficiali presentarono ovunque liste complete, mentre invece il partito popolare cattolico consentì in più luoghi l'uso del voto aggiunto.

Ma, ridotto a questo tenue spiraglio, il *panachage* non poteva dare che frutti cattivi. O la libertà dell'elettore è piena, e nella libertà è il correttivo dei suoi possibili eccessi; o la libertà è vincolata e misurata, e allora l'artificio si impadronisce di essa per abusarne.

Il voto aggiunto ha servito così a tutte le astuzie più deplorabili. Non è ancora il momento di raccogliere le notizie che circolano intorno all'uso del voto aggiunto, sia per far preferire un candidato di una lista avversaria, sia per scambiarsi fra liste voti reciproci, sia per accaparrarsi furbescamente un voto di lista concedendo al-

l'elettore ingenuo un voto aggiunto al candidato d'altra lista a lui più caro. Certamente l'attento esame dell'uso di questo voto, così come è stato congegnato nella nostra legge, non consiglierà a mantenerlo.

Ma perchè si veda come esso si presti a moltiplicare artificiosamente i voti di lista, e quindi ad adulterare il responso degli elettori, desideriamo di dare qui un esempio numerico, affatto ipotetico e astratto, ma che potrà gettare qualche luce sull'uso che del voto aggiunto si è fatto e si può fare.

Supponiamo che in un collegio di undici deputati tre liste abbiano raccolti questi voti: lista A voti 32,514, lista B voti 30,162, lista C voti 29,205. È evidente che la lista A dovrebbe avere più mandati perchè ha ottenuto il maggior numero di voti di lista.

Ma se fra le liste B e C, non complete, corre un accordo per cui i votanti della B scrivono due nomi aggiunti della lista C, e i votanti della C due nomi della B, allora, per le disposizioni della nostra legge, i voti di lista diventano i seguenti:

$$A = 32.514$$

$$B = 30.162 + 2/11 \times 29.205 = 35.472$$

$$C = 29.205 + 2/11 \times 30.162 = 34.689$$

Allora, contro la volontà precisa degli elettori, la lista A ha tre eletti, e le due liste B e C hanno ciascuna quattro eletti!

★
★

Fin qui abbiamo fatta la critica delle principali disposizioni adottate dalla nostra legge, ma, per completare questi appunti, occorre anche indicare i rimedi.

Dei quattro temi, che hanno formato oggetto di esame, il primo è il più facilmente risolvibile. La scheda di tipo belga dovrebbe essere adottata da noi, paese ancora ad alte percentuali di analfabetismo, giacchè esclude assolutamente la necessità di scrivere.

Gli altri tre problemi non possono essere risolti separatamente. La lista chiusa, il voto di preferenza e il voto aggiunto formano un insieme compatto che non ammette soluzioni parziali. Chi si ostina a mantenere la lista chiusa, non può che escludere i pericoli del voto aggiunto sopprimendolo, e proporre soltanto altri modi di esprimere la preferenza. È ciò che già fanno taluni nell'espone le loro prime impressioni. Vi è chi propone di lasciare ai partiti e ai comitati elettorali l'indicazione della preferenza. Ma ciò vorrebbe dire portare in questi organismi d'occasione, e senza alcuna seria garanzia, la scelta effettiva dei deputati. Vi è, invece, chi propone — e fra questi, recentissimamente, il Turati — che la preferenza si esprima, entro la lista chiusa, non con un'espressione positiva, ma con una negativa, mediante cancellazione. Questo sistema però non toglierebbe il guaio della lotta interna fra compagni di lista, anzi forse la renderebbe moralmente peggiore, giacchè chi vuol prevalere dovrebbe non far preferire sè, ma far cancellare il vicino.

Il rimedio è sempre quello ch'io indicavo alla Camera, e che la Camera, con la volubilità delle assemblee, abbandonava per via dopo avergli dimostrato il suo consenso: la piena libertà dell'elettore di trascinare, nelle varie liste, i candidati che preferisce. Il *panachage*, che la Francia, molto prossima a noi per composizione e per abitudini politiche, non ha escluso con la sua legge elettorale, affida a tutto il corpo elettorale la scelta dei deputati. La preferenza non è data soltanto dai votanti quella determinata lista, e, in casi speciali e preordinati, anche dai votanti di una lista avversaria, ma è data da tutto il corpo elettorale che, essendo libero di trascinare fra le varie liste i nomi che preferisce, indica esso, senza alcun vincolo, i più rappresentativi e i più degni.

La lista aperta — ossia la facoltà piena di cancellare e di sostituire — è, nei paesi dove i partiti non sono ferreamente disciplinati e dove l'individuo ha ancora un alto valore, la soluzione più conveniente del problema delle preferenze. Con questo sistema la preferenza non viene espressa da quelli soltanto che votano la lista (per cui oggi la lista deve essere preordinata in maniera che vi siano uno o più uomini noti insieme a molti nomi oscuri, messi lì per riempire), ma viene espressa invece da tutti coloro che, avendo un proprio criterio politico o una propria preferenza desunta da meditate ragioni, intendono mutare la lista introducendovi cancellazioni e sostituzioni. Così finirà per essere preferito quello che raccoglie, nei margini degli altri partiti, più voti di simpatia e di consenso, ossia colui che, per ingegno, per coltura, per carattere, esce dalla ristretta cerchia dei suoi partigiani per acquistare rinomanza e stima anche nei partiti avversari. Che se poi si rifletta che questo sistema dispone che i voti di lista siano la somma dei voti raccolti da ciascun candidato della lista, si dovrà riconoscere che solo così le liste potranno essere compilate coi nomi dei migliori uomini, tutti egualmente interessati a raccogliere quanti più voti individuali è possibile, perchè tutti solidalmente interessati a guadagnare complessivamente il maggior numero di voti alla lista.

Questa soluzione era parsa, per un momento, accettabile dai deputati che, con la Commissione parlamentare, avevano ufficio di preparare il testo del disegno di legge. Si era veramente voluto limitare la libertà dell'elettore ad una quota parte dei suoi voti — nell'illusione che il vincolo salvasse la purezza delle liste, senza sospettare che ogni vincolo è un incentivo e uno strumento per la frode — ma comunque il principio del *panachage* aveva avuto il suo crisma. Senonchè, lungo la via, il *panachage* è divenuto il voto aggiunto consentito alle liste incomplete, e il principio della lista chiusa si portò dietro il suo corollario: il voto di preferenza.

Saprà la Camera nuova riprendere la questione e risolverla al lume delle nuove esperienze? I partiti prevalenti nella Camera nuova non danno troppo affidamento di volere avviarsi nella direzione indicata. Ma chi desidera che in tutte le schiere dei vari e diversi partiti prevalgano le figure maggiori e i temperamenti più equilibrati, non potrà rifiutare una riforma che corrisponde ai bisogni del nostro ambiente e alle abitudini della nostra vita politica.