

Rosanna Marsala

Il sistema elettorale in Luigi Sturzo

Il tema della rappresentanza in Italia ha interessato e interessa studiosi e uomini politici di diversa matrice ideologica. Il dibattito intorno al sistema elettorale¹ da adottare, per poter meglio consentire la partecipazione del popolo sovrano alla gestione della cosa pubblica, ha scandito i momenti cruciali della storia politica del nostro paese. Luigi Sturzo è stato tra i maggiori protagonisti impegnati nella ricerca degli elementi che potessero consentire l'attuazione di una riforma complessiva dello stato democratico. In effetti, nella formazione e nel consolidamento dello stato costituzionale è da tutti riconosciuta la valenza della legge elettorale per realizzare la partecipazione del paese reale alla vita del paese legale.

Lo stesso Sturzo così esordisce nella prefazione al Codice elettorale: «Dopo la costituzione, la più importante nell'ordine istituzionale è la legge elettorale. Con questa si dà vita, validità e moto agli organi rappresentativi di un paese, quali ne siano le forme e l'estensione che li configurano»².

A differenza di quanto sostenuto da Aristotele secondo il quale l'assegnazione delle cariche a sorte è democratica, mentre quella per elezione è oligarchica, la storia ha messo in evidenza come da quando lo stato costituzionale si è affermato, in realtà il sistema scelto per definire la camera rappresentativa, simbolo per eccellenza della partecipazione dei cittadini alla gestione del potere, è l'elezione. È una precisa legge elettorale che regola l'interferenza del popolo nella gestione della cosa pubblica. «Quel che è fondamentale – scrive Sturzo – perché l'autorità popolare sia tradotta dalla potenza all'atto si è anzitutto avere uno strumento di espressione che risponda ai consensi del popolo. La legge elettorale deve essere una legge relativa al tempo, ai costumi, alla tradizione, alla civiltà dei popoli, perché poggi principalmente sulla fiducia e sulla coscienza generale. Così si spiegano le varie fasi del suffragio popolare, sia nell'antichità greca e romana, sia nel medioevo, sia nell'epoca moderna, specialmente in quella posteriore alla rivoluzione francese»³.

Pertanto, sebbene i sistemi elettorali non possano essere considerati gli unici responsabili del funzionamento di un sistema politico, rappresentano, senza dubbio, una delle variabili che contribuiscono a dare configurazione alla organizzazione delle istituzioni. «Lo strumento elettorale - dice Sturzo - è sensibilissimo e pertanto fundamentalmente ingranato nel regime del quale è espressione e organo. Può essere organo efficace ad esprimere liberamente il pubblico orientamento politico, ma anche strumento docile a mascherarlo con adesioni totali e perciò stesso artificiose e insincere»⁴.

E' chiaro che, in una discussione sulla riforma complessiva dello stato, non si può prescindere dall'esaminare il sistema elettorale che maggiormente si adatta alle condizioni generali del paese. Per poter meglio comprendere le posizioni sturziane con riferimento ai sistemi di scelta dei rappresentanti politici, è necessario sottolineare che il suo pensiero politico si svolge in un arco di tempo che va dalla crisi dello stato parlamentare in Europa all'indomani della prima guerra mondiale, all'avvento degli stati totalitari, alla ricostruzione dello stato democratico. D'altra parte è ormai assodato quanto la sua speculazione politica sia stata caratterizzata da un costante riferimento ai concreti problemi politici che si pongono nella società del tempo: di qui il suo realismo politico,

¹Per un approfondimento sui sistemi elettorali Cfr. M.DUVERGER, *L'influenza dei sistemi elettorali sulla vita politica*, Roma, Edizioni Cinqueline, 1958; L.TENTONI, *Gli strumenti per cambiare viaggio nei sistemi elettorali*, Roma, Edizioni Acropoli, 1991; G.GAMBARELLI, *Sistemi elettorali*, «Il Politico», Rivista italiana di scienze politiche, LVII, n.4, 1992; *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, a cura di M.Teresa Piretti, Bari, La Terza, 1997; A.CHIARAMENTE, *I sistemi elettorali misti*, «Rivista di scienza politica», 2/1998, pp.229-270.

²L.STURZO, *Leggi elettorali e istituzioni democratiche*, prefazione al Codice elettorale, di M.Cerutti, M.Bizzarri, G.Schepis, Empoli, Casa editrice dei comuni, 1951. Pubblicato anche su «Civitas», febbraio 1951; anche in L.STURZO, *Scritti di carattere giuridico, Discorsi e attività parlamentare (1946-1959)*, Bologna, Zanichelli, 1962, p.3.

³L.STURZO, *Proporzionale e costituzione in Il Partito popolare, II, Popolarismo e fascismo (1924)*, Bologna, Zanichelli 1956..

⁴L. STURZO, *Scritti di carattere giuridico*, cit.p.6

non disgiunto tuttavia dalla consapevolezza del valore delle idee e dei principi che sempre devono orientare l'attività politica.

Fra le molteplici distinzioni relative al concetto di democrazia l'esperienza storica ne ha prodotto fondamentalmente due tipi: la democrazia diretta vale a dire la democrazia come partecipazione e la democrazia indiretta, cioè la democrazia rappresentativa. La prima è un esercizio in proprio e in questo senso diretto del potere, laddove la seconda è un sistema di controllo e di limitazione del potere. Nel primo caso un reggimento democratico è fondato sulla partecipazione dei cittadini al governo della loro città: è la democrazia della polis e delle sue imitazioni medievali dove i cittadini vivevano in perfetta simbiosi con la loro città; nel secondo caso un regime democratico è invece affidato ai meccanismi di trasmissione del potere⁵.

Non vogliamo qui discutere né sulla bontà della democrazia degli antichi, né sul valore della volontà popolare espressa elettoralmente,⁶ ma è fuor di dubbio che una democrazia moderna (che Sturzo preferisce definire "politica" per evitare la formula equivoca di democrazia "sociale")⁷ non può che essere rappresentativa. Ciò comporta la centralità del parlamento nel sistema politico, in quanto essenziale punto di riferimento degli altri poteri dello stato, espressione ed interprete della sovranità del popolo; in particolare per il politico siciliano «la democrazia è un sistema politico e sociale che comprende l'intero popolo, organizzato su una base di libertà per il bene comune. Qui sta il vero spirito della democrazia, il suo più ampio ideale, così come dovrebbe essere realizzato nei paesi civili e cristiani».⁸ E alla base della democrazia sta il suffragio popolare «Oggi – afferma Sturzo – la coscienza generale poggia sul suffragio universale; se ne può dire tutto il male o tutto il bene che si voglia, ma non si può negare che esso risponda al grado presente di evoluzione storica ed abbia il consenso teorico e pratico delle nazioni civili».⁹

La piena adesione all'applicazione del suffragio universale porta con sé l'accettazione del principio della maggioranza, legittima espressione della volontà popolare; ma affinché il corpo elettorale sia rappresentato in tutte le sue parti è necessario che anche la minoranza venga riconosciuta sia come elemento di spinta sia come correttivo alla possibile "tirannide della maggioranza"¹⁰. «Il problema che affatica studiosi e uomini politici – scrive Sturzo – è come si possa ottenere l'espressione della volontà collettiva con la base del suffragio universale, qui soccorre un altro principio derivante dalla logica e suffragato dalla storia, cioè l'istituto della maggioranza [...]. Oggi l'istituto del suffragio universale e quello della maggioranza elettiva e deliberativa sono i mezzi più accreditati della espressione legittima e storica dei popoli civili [...]. Il principio di maggioranza non elimina, come se fosse elemento fuori legge, la minoranza, che è invece una parte, più o meno notevole ma sempre integrante della volontà popolare. E poiché il bene ed il male nella vita non sono divisi con un colpo di spada; così l'influenza della minoranza ha sempre efficacia attiva e per lo più rappresenta l'elemento di spinta o dinamico, su coloro che per avere raggiunto la maggioranza, e quindi il potere rappresentano per naturale conseguenza

⁵ Cfr. G. SARTORI, *Democrazia cosa è*, Milano, biblioteca universale Rizzoli, 1994.

⁶ Sulle varie tipologie di consultazione popolare Cfr. P. ULERI, *Le forme di consultazione popolare nelle democrazie. Una tipologia*, «Rivista italiana di scienza politica», XV, n.2, agosto 1985, Bologna, Il Mulino, pp.205-254; G.U. RESCIGNO, *Alcune note sulla rappresentanza politica*, «Politica del diritto», 4/1995, pp.543-560; G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, «Quaderni costituzionali», 2/1994, pp.187-233.

⁷ «Sturzo non nasconde la sua diffidenza nei confronti della "democrazia sociale", maturata negli anni dell'esilio a seguito dell'avvento dei regimi totalitari ed autoritari [...]. La formula della "democrazia sociale" appare a Sturzo sostanzialmente equivoca, in quanto può servire a legittimare i tentativi volti a ridurre l'area di azione e di influenza della democrazia politica a favore degli apparati e dei centri di poteri". M. D'ADDIO, *Luigi Sturzo e la costituzione italiana*, in AA.VV., *Luigi Sturzo e la costituzione italiana (attuazione o revisione)*, Atti del Convegno di studio organizzato dal Libero Seminario Sturziano di Palermo in collaborazione con la Società siciliana per la Storia patria, (Palermo, 3-4 dicembre 1982), Milano, Editrice Massimo, 1983, p.61.

⁸ L. STURZO, *The preservation of the faith*, in *Opere scelte di Luigi Sturzo*, II, *Stato, parlamento e partiti* a cura di M. D'Addio, Bari, U.L., 1992.

⁹ L. STURZO, *Proporzionale e costituzione*, in *Il Partito popolare*, II, cit.

¹⁰ Sulla tirannide della maggioranza e relativi correttivi vedi: A. DE TOCQUEVILLE, *Democrazia in America*, Bologna, Cappelli editore, 1973.

l'elemento di conservazione o statico. E poiché il popolo non fa le leggi e non è corpo deliberante (salvo i casi di referendum), ma è corpo elettorale e sceglie coloro che in sua rappresentanza deliberano e legiferano, così ha diritto ad avere tanto i rappresentanti della sua maggioranza, quanto quelli della sua minoranza; i quali nella pienezza del mandato del quale vengono investiti, possano alla loro volta essere interpreti della coscienza nazionale e quindi operare nel dinamismo dell'assemblea che vengono a costituire, non come agglomerato di numeri, ma come corpo organico. Da questi principi risulta chiaro che un sistema elettorale per essere legittimo e logico deve rispettare tanto la maggioranza quanto la minoranza popolare [...]. Il corpo elettorale deve potere scegliere i suoi rappresentanti; perciò i sistemi elettorali debbono rispondere alla coscienza generale del popolo, e nell'assicurare la maggiore libertà di voto, debbono tentare di far convergere la scelta sopra uomini che sinteticamente esprimono le tendenze e le correnti del corpo elettorale e ne meritano (bene o male) la fiducia»¹¹.

Le opinioni sturziane in merito ai sistemi elettorali, non sono soltanto frutto di riflessioni legate al momento storico che la società sta vivendo, bensì poggiano su solide basi teoriche, in particolare la sua concezione dello stato e la sua idea di partito. Agli inizi del XX secolo, Sturzo, facendo proprie le critiche di Rosmini e Gioberti nei confronti dello stato etico di Hegel, rifiuta qualsiasi teoria dello stato che lo proponga come un ente con una propria autonoma superiorità etico-civile che includa in se e faccia sussistere tutte le parti sociali che lo formano, conferendo loro un ordine e un ruolo e, nel contempo, rifiuta le concezioni che presentano lo stato come un mero strumento, come una mera organizzazione burocratica di carattere coercitivo per conseguire interessi di classe o di gruppi dominanti. Per lui lo stato non è altro che « la società organizzata politicamente; mutano i tipi di organizzazione e perciò mutano le forme degli stati (e quindi non tutti sono una unità fatta da una pluralità di individui) ma ogni forma ha la sua ragion d'essere nella struttura sociale del popolo, cioè nelle condizioni economiche, politiche, culturali, religiose e giuridiche in cui vive e si sviluppa»¹².

Nel discorso di Milano del 18 novembre 1918, dedicato ai problemi del dopoguerra, Sturzo denunciò i «disquilibri» progressivamente insorti nello stato liberale e dunque «ad uno stato accentratore tendente a limitare e regolare ogni potere organico e ogni attività civica e individuale, vogliamo – dice Sturzo - sul terreno costituzionale sostituire uno stato veramente popolare, che riconosca i limiti della sua attività, che rispetti i nuclei e gli organismi naturali – la famiglia, le classi, i comuni – che rispetti la personalità individuale e incoraggi le iniziative private. E perché lo stato sia la più sincera espressione del volere popolare domandiamo la riforma dell'istituto parlamentare sulla base della rappresentanza proporzionale, non escluso il voto alle donne, e il senato elettivo, come rappresentanza direttiva degli organismi nazionali, accademici, amministrativi e sindacali»¹³.

Nella concezione organica dello stato Sturzo assegna al partito un ruolo fondamentale; per il politico calatino il nesso fra partito e stato parlamentare è inscindibile: il partito funge da necessaria mediazione tra il popolo e la rappresentanza politica; a sua volta il concetto di partito è inscindibile da quello di parte, che è tale in quanto sussistono le altre parti, quali suddivisioni di un tutto: il partito implica, necessariamente, la pluralità dei partiti, delle forze e degli aggregati sociali rispetto al tutto che è la società e di conseguenza, degli orientamenti politici, come necessario presupposto della dinamica, della dialettica e del dibattito mediante i quali si esprimono e si fanno valere le vere esigenze della comunità nazionale. La pluralità dei partiti rispecchia la natura articolata e complessa della società contemporanea, che non può essere compressa in un unico schema organizzativo; perciò il sistema elettorale che meglio corrisponde ad una vera rappresentanza delle forze politiche e sociali è quello proporzionale.

La profonda crisi che colpisce le istituzioni e le forze politiche dello stato liberale, non poteva essere risolta, secondo il politico calatino, per concessione del ceto dirigente liberale ma

¹¹ L.STURZO, *Proporzionale e costituzione in Il Partito popolare*, II, cit.

¹² L.STURZO, *Crisi e rinnovamento dello stato*, in *Il Partito popolare italiano*, I, Bologna, Zanichelli, 1956, pp.264-265.

¹³ L.STURZO, *La costituzione del partito*, in *Il Partito popolare*, I, cit.p.67.

soltanto attraverso un diretto coinvolgimento della coscienza delle masse; e ciò sarebbe stato possibile grazie alla proporzionale; infatti i partiti a base programmatica, con una propria organizzazione a livello nazionale, avrebbero permesso all'elettorato di scegliere una rappresentanza politicamente orientata in grado di costituire, maggioranze di coalizione più rispondenti ai reali interessi della società e con un maggior grado di coesione; «la ragione fondamentale della proporzionale, scrive Sturzo, con o senza alterazioni, è nella natura del suffragio universale applicato negli stati che hanno un'anima politica complessa, fatta di cultura, di tradizioni, di interessi, di classi, divisioni religiose, di caratteristiche regionali e locali. Negli stati europei non è possibile come avviene negli Stati Uniti e come fino a ieri avveniva in Inghilterra la divisione del paese in due grossi partiti alternantisi al potere, uno conservatore e l'altro progressista, ma occorre la proporzionale, che contemperi ed equilibri quel che in se è caotico e indeterminato».¹⁴

Così Sturzo, strenuo difensore del sistema proporzionale inserì nel punto X del programma del P.P.I la "riforma elettorale con il collegio plurinomiale a larga base con rappresentanza proporzionale" collegandola con l'intero complesso di riforme amministrative e politiche che il partito si predisponesse a perseguire.

Ad invocare la proporzionale quale panacea attraverso cui realizzare un vero e proprio cambiamento di regime furono soprattutto i socialisti turatiani¹⁵ e i popolari di Don Sturzo¹⁶ ai quali si unirono anche liberali e radicali¹⁷. Le motivazioni, tuttavia, furono diverse: socialisti e popolari consideravano il passaggio dal maggioritario al proporzionale l'unico vero correttivo del parlamentarismo, cioè dell'estrema frammentazione dell'assemblea parlamentare, inevitabile risultato del collegio uninominale, che privilegiava i notabili, le singole personalità, e che non consentiva maggioranze stabili e governi efficienti; dal canto loro i liberali ritenevano che soltanto il sistema proporzionale avrebbe dato loro la possibilità di non scomparire dall'arena politica; infatti grazie alla corrispondenza tra le preferenze ricevute e i seggi assegnati in termini proporzionali, ai diversi soggetti, le minoranze avrebbero potuto essere rappresentate; infine i radicali considerarono l'applicazione della proporzionale principalmente in termini di giustizia distributiva nella ripartizione dei seggi. La scelta proporzionalista ha fondamentalmente per Sturzo un duplice scopo: portare avanti la riforma dello stato in senso democratico, permettere al suo nuovo partito di affermarsi quale soggetto politico attivo; «la rappresentanza politica, amministrativa e sindacale, su base proporzionale, deve tendere a dare a tutto il popolo la maggiore partecipazione possibile alla vita organica del paese; e mentre il sistema maggioritario rappresentativo liberale era a base di suffragio limitato, come espressione della classe borghese dominatrice nelle alterne vicende dei conservatori e dei progressisti, nella pura espressione individualista, il sistema della proporzionale corregge il suffragio universale conquistato dalla democrazia e fa il primo passo verso l'organicità parlamentare»¹⁸.

Il dibattito che si svolse in aula nell'estate del 1919 si focalizzò principalmente sul metodo elettorale e sulla configurazione dei collegi. Sturzo fu subito per il sistema proporzionale puro a scrutinio di lista in circoscrizioni plurinomiali¹⁹. Contrariamente alle aspettative, la discussione in seno alla commissione speciale per la riforma elettorale nominata dagli uffici della camera si rivelò

¹⁴ L.STURZO, *Popolarismo e fascismo*, in *IL Partito popolare*, II, cit. p.223.

¹⁵ Cfr. S.NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea. La proporzionale del 1919*, Bari-Roma, Lacaita, 1993.

¹⁶ Cfr. N.ANTONETTI, *Sturzo, i popolari e le riforme istituzionali del primo dopoguerra*, Brescia, Morcelliana, 1988.

¹⁷ Cfr. S.PIRETTI, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, Bologna, Il Mulino, 1990.

¹⁸ L.STURZO, *Il Partito popolare italiano*, I, *Dall'idea al fatto (1919), Riforma statale e indirizzi politici (1920-1922)*, Bologna, Zanichelli, 1956, p.250.

¹⁹ E' il metodo ideato da Victor D'Hondt nel 1878 e adottato per la prima volta in Belgio. Tale metodo consiste nel dividere la cifra elettorale delle varie liste non per il numero degli eleggendi, ma per 1 e poi per 2 e così via, tante volte per quanti sono i deputati da eleggere. I quozienti così ottenuti si pongono in ordine decrescente secondo le loro entità. Il quoziente più basso costituisce il comune divisore elettorale. Ogni lista ha attribuiti tanti seggi per quante volte i voti da essa riportati contengono il divisore elettorale.

particolarmente accesa e ben presto i proporzionalisti si trovarono a dover controbattere i duri colpi dei giolittiani. L'On. Micheli, relatore di maggioranza della commissione parlamentare per lo studio della riforma, rappresentava le forze cattoliche e, soprattutto, fu il diretto interlocutore di Sturzo, cosa che è supportata da una serie di lettere²⁰ che proprio in quel periodo il sacerdote calatino inviò a Micheli e nelle quali compaiono diverse indicazioni che Sturzo forniva al fine di orientare la manovra parlamentare dei popolari per l'introduzione della proporzionale.

La legge elettorale fu varata il 15 agosto del 1919 e creò un sistema proporzionale impuro grazie all'introduzione del metodo del *panachage*²¹ sul quale lo stesso Sturzo aveva mostrato numerose perplessità²².

A differenza di quanti hanno imputato alla proporzionale introdotta nel 1919 la responsabilità del crollo del sistema politico liberale, della paralisi del sistema parlamentare, Sturzo continua, negli anni venti a sottolineare gli effetti positivi che la rappresentanza proporzionale aveva avuto sulla vita politica del paese: «la proporzionale - scrive Sturzo - non c'entra; essa invece è servita, in tre anni e con due elezioni, a fornire un contenuto e a dar vita ad una discussione programmatica alla vita politica e alle correnti di pensiero; e a far iniziare l'opera di individuazione e di responsabilità dei partiti, fino a ieri personalistici e incompleti, a dare ai partiti stessi un contenuto sostanziale e non solamente formale; e a obbligarli a chiarire le loro posizioni ideali e pratiche, [...] è servita a disintegrare i vecchi partiti personalistici, a dare il clima adatto allo svolgimento dei nuovi partiti; a creare una coscienza politica in classi e categorie fino a ieri assenti dall'arringo della vita pubblica; a contenere entro i limiti della propria potenzialità i grandi partiti, senza il prepotere artificioso di maggioranze schiaccianti; a portare nel parlamento e nel governo, a contatto, le forze fatte di idee; a dare infine la legittima voce alle minoranze; ha avuto una vera e salutare influenza nello svolgersi della nostra vita politica, e ha giovato a formare l'inizio organico alla più larga partecipazione del popolo agli organismi dello stato»²³.

Nel periodo tra il primo e il secondo dopoguerra Sturzo continua a professarsi un proporzionalista convinto. E a chi invece considera il sistema proporzionale la vera causa del parziale fallimento di una effettiva riforma dello stato, egli, in un articolo del 1939 fa notare che «se fra il novembre 1919 e l'ottobre 1922, nel corso di tre anni, si ebbero crisi ministeriali, non fu colpa della camera, né della proporzionale [...]. Se facciamo il confronto con le crisi dei governi francesi, un sistema di voto per "arrondissement" e uninominale, constateremo che la frequenza delle crisi francesi è superiore a quella delle crisi italiane in regime proporzionalista. La verità è che era necessario trovare un capro espiatorio: e fu il partito popolare, considerato come il "terzo incomodo"; e poiché non si poteva dire che un partito così forte fosse un fenomeno transitorio e inconsistente, si malediceva la rappresentanza proporzionale che l'aveva favorito»²⁴.

A sostegno delle tesi sturziane e in difesa della proporzionale dobbiamo considerare gli studi approfonditi realizzati da un altro siciliano, Gaspare Ambrosini, politico e giurista, con il quale il sacerdote calatino ebbe uno stretto rapporto di collaborazione²⁵.

Ambrosini negli anni '20 e '30 aveva dedicato numerosi studi al tema della rappresentanza politica, ma nell'autunno del 1944 quando si profilavano all'orizzonte la prospettiva e il dovere di ricostruire l'ordinamento democratico del paese, ritornò sul problema pubblicando, su incarico dell'Istituto italiano di studi legislativi, una lunga relazione incentrata soprattutto sulla

²⁰ Cfr. N. ANTONETTI, *Sturzo, i popolari e le riforme istituzionali del primo dopoguerra*, cit. pp. 21-55.

²¹ Il *panachage* fu proposto dal giolittiano Camillo Peano e permetteva all'elettore di comporre una lista elettorale autonoma rispetto agli indirizzi fissati dai partiti scegliendo i candidati dalle diverse liste presentate. La proposta di Peano, presentata nell'aula parlamentare si trova in Leg. XXIV-A.P.C.d-D.-S. Disc. p. 19689.

²² A tale proposito Cfr. N. ANTONETTI, *Il problema del panachage nel dibattito sulla riforma elettorale del 1919*, lettere e appunti inediti di Luigi Sturzo a Giuseppe Micheli, in *Sturzo, i popolari e le riforme istituzionali*, cit.

²³ L. STURZO, *Il Partito popolare italiano*, I, cit. p. 278.

²⁴ L. STURZO, *La proporzionale in Italia*, articolo pubblicato su «L'Aube», 1 luglio 1939, ora in *Scritti storico-politici (1926-1949)*, Roma, Edizioni Cinqueline, 1984.

²⁵ Per i rapporti tra Sturzo e Ambrosini vedi: *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, a cura di N. Antonetti e U. De Siervo, Bologna, Il Mulino, 1998.

rappresentanza degli interessi e sui sistemi elettorali²⁶. Ambrosini esprime con lucida competenza tecnica le sue perplessità sul sistema maggioritario di cui sottolineava con insistenza i rischi di antidemocraticità. A suo parere l'applicazione integrale del principio maggioritario, dando origine ad una rappresentanza rispecchiante la sola maggioranza e non le minoranze, comportava un'evidente ingiustizia «un'assemblea costituita da soli esponenti della maggioranza [...] non potrebbe in effetti considerarsi un'assemblea rappresentativa delle varie correnti di opinione e di interessi di tutto il popolo e non corrisponderebbe alla ragione d'essere ed alle finalità del regime rappresentativo»²⁷.

Il giurista siciliano, nella sua analisi, tenta di dimostrare l'infondatezza e la pericolosità dell'assunto secondo il quale lo stato, in quanto organismo, dovesse possedere una sola volontà, e dovesse esprimere una rappresentanza unica e non frazionata, giungendo così all'affermazione, condivisa pienamente da Sturzo, che «la decisione e a fortiori il governo spettano necessariamente alla maggioranza; la rappresentanza a tutti, e quindi anche alle minoranze»²⁸. In sostanza Ambrosini come Sturzo prendeva le difese del principio proporzionale; tuttavia mentre nel 1921 l'attenzione del giurista siciliano era stata diretta principalmente verso problematiche di tipo dottrinale, nel periodo seguente alla caduta del fascismo, i suoi interventi furono maggiormente rivolti ad allontanare l'accusa tradizionalmente mossa alla proporzionale: quella cioè di frazionare la rappresentanza e di rendere impossibile la formazione di un governo stabile ed omogeneo; e ancor di più quasi all'unisono con Sturzo²⁹ vi era la preoccupazione di sfatare l'idea che la proporzionale avesse causato o quanto meno facilitato l'avvento della dittatura fascista. Entrambi, invece, addebitano la crisi dell'intero sistema politico e istituzionale alla «inadeguatezza» della classe dirigente liberale, nei confronti della quale Ambrosini, si esprime con parole che ancora oggi potrebbero essere rivolte ai nostri politici: «più che la legge bisogna cambiare il costume. La mancanza di scrupoli, l'incompetentismo, l'arrivismo e l'affarismo hanno portato nel discredito l'istituto parlamentare. E' urgente che elettori ed eletti cambino mentalità e costume; altrimenti qualsiasi riforma di congegni elettorali resterà vana. Se la classe politica non si migliora, se non si ristabilisce il regno dell'onestà, del dovere, della competenza e della responsabilità, il regime parlamentare democratico, che attraversa oggi la crisi più profonda, rischia di scomparire e di essere sostituito da un regime di dittatura o di governo di sindacati»³⁰. Dopo la fine dell'esperienza fascista, Ambrosini rivolge le sue preferenze verso un sistema proporzionale «corretto» simile a quello adottato in Irlanda³¹ nel 1923 e al quale anche Sturzo aveva fatto riferimento nella riflessione condotta durante l'esilio³². Altro argomento di stretto contatto tra i due pensatori siciliani concerne la valorizzazione dei partiti politici. Secondo Ambrosini, grazie all'introduzione del sistema proporzionale, i partiti politici, entità intermedie fra l'individuo e lo stato, hanno sostituito al principio individualista mutuato dal regime liberale, il principio associazionistico ed hanno così

²⁶ Cfr. G. AMBROSINI, *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Roma, Scientia Saet, 1945; G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali. Sistema maggioritario, rappresentanza delle minoranze, sistema proporzionale*, Firenze, Sansoni, 1946.

²⁷ G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, cit., p. 26.

²⁸ Ibidem, p. 25.

²⁹ In particolare per questo aspetto Cfr. M. D'ADDIO, in AA.VV., *Luigi Sturzo nella storia d'Italia*, Atti del Convegno internazionale di studi promosso dall'Assemblea Regionale Siciliana (Palermo-Caltagirone 26-28 novembre 1971), I, Roma, edizioni di Storia e Letteratura, 1973, pp. 111-158; N. ANTONETTI, *Sturzo, i popolari e le riforme istituzionali del primo dopoguerra*, cit; F. TRANIELLO, *Città dell'uomo, cattolici partito e stato nella storia d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1990, pp. 139-168.

³⁰ G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Il circolo giuridico*, 1922, p. 15. Il testo venne pubblicato anche in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», XIV, 1922, pp. 187-200.

³¹ Sul sistema proposto da Thomas Hare Cfr. D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 1982, pp. 147-149.

³² Cfr. L. STURZO, *Per la rappresentanza proporzionale in Francia e in Spagna*, in *Popolo e libertà*, Bellinzona, 6-7-8 agosto 1936, ora in *Scritti storico-politici (1926-1949)*, a cura di L. Brunelli, Roma, Edizioni Cinquelune, 1984, pp. 115-121; *Politica e morale (1938)*, in *Politica e morale. Coscienza politica*, Bologna, Zanichelli, 1972, pp. 48-49.

ridefinito il concetto stesso di rappresentanza politica, «il sistema della rappresentanza proporzionale, scrive Ambrosini, mettendo a base della vita politica e del congegno di formazione della rappresentanza gruppi di elettori organizzati a partiti, conferisce ai deputati la qualità preminente di rappresentanti dei rispettivi partiti, e li costringe, pur senza arrivare al mandato imperativo, a mantenere con essi dei vincoli stretti di collaborazione e di dipendenza anche dopo le elezioni»³³. In altre parole, Ambrosini assegnava ai partiti un ruolo centrale nel nuovo stato democratico e le affinità con le argomentazioni proposte dal sacerdote calatino sono evidenti.

Il periodo dell'esilio, il contatto con altre realtà politiche, l'emergenza totalitaria degli anni '30 condurranno Sturzo a riesaminare la sua posizione iniziale di proporzionalista estremo. In effetti egli non intende abbandonare la rappresentanza proporzionale che continua a considerare la migliore e più confacente alla realtà italiana, tuttavia volendo rivalutare l'elemento personale del rapporto tra elettore ed eletto, Sturzo propende per un meccanismo chiamato sistema del voto singolo trasferibile o *quota system*, che è potenzialmente il più proporzionale nella traduzione dei voti in seggi perché basato sulla graduazione delle preferenze elettorali svincolate dalle liste di partito e si fonda sull'esistenza di collegi plurinominali di piccole dimensioni.³⁴ Il problema, secondo Sturzo, è di avvicinare quanto più è possibile l'elettore all'eletto e viceversa «lo scopo non è quello di fare del deputato una specie di postulante dei suoi elettori presso i vari dicasteri dell'amministrazione [...]. Ben altra è la funzione dell'eletto in mezzo ai suoi elettori: quella di esprimere le aspirazioni nazionali, viste dall'angolo locale del collegio, ma sentite unitariamente come ragioni di vita collettiva; di portare al centro la vitalità della periferia e di far sentire alla periferia le ragioni utili e la volontà sintetizzate del centro. Rivedere insieme, eletti ed elettori gli orientamenti, le direttive, i programmi fissati nella campagna elettorale per rivalutarne gli elementi e rettificarli in rapporto alla realtà vissuta. In altro articolo parlai di “contratto elettorale”; la definizione fu accolta come la più precisa, a significare questa reciproca e costante influenza politica fra eletto e elettore»³⁵.

Nel momento in cui si riaccende il dibattito sulle riforme elettorali³⁶, alla vigilia della formazione di una Assemblea costituente chiamata a formulare una nuova costituzione, Sturzo, contro gli immancabili sostenitori del sistema maggioritario, ribadisce, seppure con qualche elemento di novità, la sua preferenza per la rappresentanza proporzionale: «pertanto è preferibile che per l'Assemblea costituente le elezioni siano fatte a base proporzionale, sì da dare a tutte le correnti la loro voce [...]. La rappresentanza proporzionale nel caso presente contribuirebbe a formare un'assemblea che sia il più chiaro riflesso della volontà popolare e obbligherebbe per conseguenza i partiti a collaborare fra di loro nella formulazione della nuova carta»³⁷.

Nel 1947, in occasione dell'elezione del primo parlamento repubblicano, Luigi Sturzo, pur rimanendo uno dei più strenui difensori del sistema proporzionale, modera in parte la sua posizione, anche in considerazione del diverso scopo delle consultazioni elettorali; a questo proposito, Sturzo afferma che in certi casi occorre rinunciare alla «purezza di un sistema elettorale, subordinando la tecnica della legge ad una valutazione di tipo politico; certi proporzionalisti teorici o matematici, preferiscono i collegi larghi per far giocare la proporzionale fino alle più sparute frazioni. Ma a parte la tecnica della legge è bene fissare fin d'ora che la cosiddetta giustizia elettorale (cioè che il corpo elettorale sia rappresentato alla camera per quello che è, e nelle proporzioni più esatte possibili, del suo frazionamento politico) non è fine a se stessa; è un elemento di valutazione che deve essere subordinato ai fini dell'attività politica bene articolata della nazione. Quindi – conclude

³³ G.AMBROSINI, *I partiti politici ed i gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, in *Annali del Seminario giuridico della Regia Università di Palermo*, VIII, Palermo, 1921, p.339.

³⁴ Si tratta del metodo elaborato da Thomas Hare, promosso da Jhon Stuart Mill ed applicato con alcune modifiche in Irlanda dal 1923 per l'elezione della camera bassa. Cfr., M.S.PIRETTI, *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, cit., D.FISCHELLA, *Lineamenti di scienza politica*, Roma, La nuova Italia scientifica, 1988.

³⁵ L.STURZO, *Politica di questi anni*, Bologna, Zanichelli, 1954, Opera omnia, Seconda serie, IX, p.180.

³⁶ Per una ricostruzione del dibattito sui sistemi elettorali nel periodo costituente si veda: E.Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, Edizioni di comunità, 1982.

³⁷ L. STURZO, *Il sistema proporzionale*, «Il Popolo», 4 settembre 1945.

Sturzo - ad un sistema matematicamente proporzionale ma ingombrante, io preferisco un sistema proporzionale meno rigoroso ma politicamente più operativo»³⁸.

Dalle parole di Sturzo si evince chiaramente quanto peraltro già sottolineato in precedenza cioè che il suo interesse per i sistemi elettorali non è tanto di carattere tecnico, bensì politico e da valutare in base alla situazione generale del paese che, in quegli anni, andava evolvendosi. Infatti l'instabilità economica che caratterizzava l'Italia del dopoguerra, l'elevato tasso di disoccupazione, il forte divario fra nord e sud del paese, imponevano, nella scelta dei rappresentanti, un sistema che in parte limitasse il peso dei partiti (che pure per Sturzo avevano un ruolo fondamentale e imprescindibile), nelle scelte dell'elettore; il collegio provinciale era quello che meglio potesse assicurare un legame diretto tra elettore ed eletto, ed evitare le degenerazioni, in parte già sperimentate, delle oligarchie di partito e dell'eccessivo frazionamento delle forze politiche.

A coloro che invocavano una riforma in senso maggioritario, quale soluzione per l'eccessivo frazionamento di partiti e per una restituzione al popolo del potere di decisione, Sturzo risponde che, in Italia, non essendo ancora sufficientemente consolidato il complesso di regole del gioco a garanzia del funzionamento delle istituzioni democratiche, sarebbe impossibile assicurare una pacifica alternanza tra maggioranza governativa e minoranza di controllo. Tutto ciò comporterebbe il ricorso a coalizioni preelettorali che il politico calabrese definisce "innaturali" in quanto vedevano accomunate forze politiche troppo distanti tra di loro: «la proposta dei due blocchi comunisti e anticomunisti (o come piace ad altri comunisti e demoliberali) contiene una grave mancanza di aderenza alla realtà politica italiana, nonché una ignoranza notevole di scienza politica. A garantire il paese a non cadere nei due blocchi antitetici e senza comune denominatore sì che l'uno escluda l'altro, c'è ancor più il sistema proporzionale. Tra tanti difetti veri e immaginari, tale sistema ha la buona qualità di temperare la necessità di coalizioni innaturali, dannose o irriducibili a vera democrazia, e di dare la possibilità al paese di esprimere chiaramente tutte le proprie tendenze politiche»³⁹.

Nella ricostruzione del pensiero sturziano intorno ai sistemi elettorali altro momento fondamentale fu quello immediatamente successivo alle elezioni amministrative del 1951 e 1952. A causa del fallimento elettorale della democrazia cristiana e del mancato successo de "l'operazione Sturzo"⁴⁰ si riapre il dibattito sul tema della riforma elettorale. Alla base della svolta maggioritaria nel pensatore siciliano, continua ad esserci la sua idea di partito che lo porta ad un aperto contrasto con De Gasperi⁴¹. Questi mirava alla costruzione di un partito unito e forte che fosse in grado di fronteggiare il disegno egemonico delle sinistre, l'altro continuava a sottolineare il carattere laico e aconfessionale proprio del popolarismo e l'inattuabilità di un partito unico in cui far convivere anime che in realtà erano inconciliabili. In realtà lo stesso Sturzo si rende conto che la sua opposizione alla rappresentanza proporzionale avrebbe destato molte meraviglie: «non pochi si meravigliano della mia recente (da tre anni) opposizione alla proporzionale per le elezioni della camera, quando si può dire che nel 1919 ne sia stato io l'autore [...] in fondo non sono io che ho cambiato pensiero; sono le situazioni politiche del 1954 che sono diverse da quelle del 1919 »⁴².

Egli è sempre fermamente convinto della rispondenza che le leggi elettorali devono avere nei confronti delle esigenze del paese, e per questo esse non possono essere pensate per rispondere esclusivamente ad una logica di vantaggio di una o alcune parti politiche e non possono essere considerate un ripiego del momento; «la proporzionale, necessaria nel 1919 per ridare dinamismo

³⁸ L.STURZO, *Le direttive per una riforma elettorale*, «Il Quotidiano», 8 marzo 1947.

³⁹ L. STURZO, *La proporzionale e i blocchi*, in *Politica di questi anni ('46-'48)*, Bologna, Zanichelli, 1954, p.105.

⁴⁰ A tale proposito Cfr. A.LEPRE, *Storia della prima Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1993; P.SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, Bologna, Il Mulino, 1991.

⁴¹ Cfr. Luigi Sturzo. *Contro la proporzionale*, a cura di Luciana Dalu Soveria Mannelli, Rubbettino, 1998; L.STURZO, *Tutti proporzionalisti nel 1952*, in *Politica di questi anni ('51-'53)*, Bologna, Zanichelli, 1966.

Per un approfondimento della posizione degasperiana sulla riforma del '53 si veda: P. CRAVERI, *De Gasperi e la legge elettorale del '53*, «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XIX, (1990), pp.163-176.

⁴² L.STURZO, *La proporzionale ieri e oggi*, «Il Giornale d'Italia», 24-1-1954; ora in *Politica di questi anni ('54-'56)*, Bologna, Zanichelli, 1968; e in *Battaglie per la libertà (1952-1959)*, I, Palermo, Ila Palma, 1992, p.67.

alle istituzioni libere e far entrare i cattolici nell'agone parlamentare con la loro personalità e fisionomia, oggi è dannosa, perché impedisce la formazione di un terzo partito omogeneo e valido da presentarsi come opposizione legale e come alternativa della democrazia cristiana»⁴³. La rappresentanza proporzionale, necessario strumento per riattivare il processo democratico, si era lentamente trasformata nella principale causa di mancanza di libertà e di instabilità parlamentare e avrebbe inevitabilmente condotto all'affermarsi della partitocrazia. Scrive Sturzo nel 1954: «la mia attuale critica della proporzionale ha motivi notevoli che mi ha portato a rivedere le antiche convinzioni; l'abuso delle preferenze che corrode i partiti ed inquina il corpo elettorale; la facilità della creazione dei partiti che disfanno le maggioranze parlamentari e minano l'essenza stessa della democrazia [...]. Coloro che oggi parlano di proporzionale pura sono dei ritardatari impenitenti»⁴⁴.

Oltre alle critiche di ordine politico rivolte alla rappresentanza proporzionale, Sturzo già dal 1951 aveva individuato come cause della degenerazione del sistema proporzionale alcuni motivi di carattere tecnico, quali, per esempio, le dimensioni troppo ampie dei collegi, il collegio unico nazionale per il recupero dei resti, la distribuzione delle preferenze, vero *virus* mortale della proporzionale⁴⁵. Sturzo si dichiara per un superamento della proporzionale a favore del sistema uninominale, in tal modo «gli aspiranti a deputato e i deputati in carica che non pensino di ritirarsi cercheranno di formarsi l'ambiente fedele in modo da assicurarsi la riuscita. Da un lato il partito preferirà candidati localmente ben piazzati e dall'altro diminuirà notevolmente il procacciantismo elettorale delle nullità che affollano le liste e che contano sulla racimolatura dei voti in paesi estranei al proprio, ottenuta con intese e combinazioni con gli uni a danno degli altri della stessa lista»⁴⁶. Sturzo non si stancherà mai di ribadire che il principale inconveniente da evitarsi in qualsiasi sistema è il voto di preferenza che ha danneggiato i partiti rendendo permanente la diffidenza fra i deputati dello stesso partito per tutto il periodo della legislatura⁴⁷. Per questo egli preferisce la votazione per collegio uninominale, anche nel caso che il risultato fosse poi regolato in tutto o in gran parte col sistema proporzionale.

Tuttavia, dobbiamo ricordare che, nonostante Sturzo si rendesse conto che il sistema proporzionale non fosse più adatto alle nuove esigenze del paese, egli non si pronunciò mai in maniera definitiva per una formula particolare di maggioritario, optando a volte per il collegio uninominale con la ripartizione proporzionale dei seggi su base regionale, così come era per le elezioni del senato, esclusa la fissazione del quorum del 65%; altre volte invece, ed in particolare negli ultimi anni, esprimendosi a favore dell'uninominale a doppio turno con ballottaggio. E nel 1954 Sturzo scrive ancora: «coloro che parlano contro i metodi della proporzionale corretta, perché porta vantaggi ai partiti più grandi, ignorano che il metodo D'Hondt è applicato nel Belgio in tutte le elezioni, nella Danimarca per il Folketing, in Germania per il Bundestag, in Svezia per la seconda camera»⁴⁸.

Al di là di ogni possibile giudizio sull'opportunità dell'applicazione dell'uno o dell'altro sistema elettorale in base ai mutamenti del quadro politico di un paese, nell'attuale dibattito sulla riforma elettorale bisognerebbe tener conto anche del pensiero sturziano che, per molti aspetti, rimane ancora oggi estremamente illuminante. Se è vero che i sistemi elettorali appartengono, nelle loro diverse sfumature a due grandi famiglie, quella del maggioritario e quella del proporzionale, non altrettanto si può dire delle leggi elettorali che sono il frutto di quel "patto" che sta alla base di ogni costituzione e sono plasmate progressivamente nel lento delinearci delle costituzioni materiali. In questa logica, il meccanismo di selezione della classe dirigente, che il sistema elettorale prescelto rende operante, interagisce con una serie di fattori, frutto di sedimentazioni storiche, che lo rende

⁴³ L.STURZO, *La proporzionale ieri e oggi*, cit., p.68.

⁴⁴ L.STURZO, *I puritani della proporzionale*, «Il Giornale d'Italia» 16-1-1954, in *Battaglie per la libertà*, cit., p.65.

⁴⁵ Cfr.L.STURZO, *Leggi elettorali e istituzioni democratiche*, saggio apparso come prefazione al *Codice elettorale*, di Cerutti, Pizzari, Schepis, e ora contenuto in L.STURZO, *Scritti di carattere giuridico. Discorsi e attività parlamentare (1951-1959)*, Bologna, Zanichelli, 1962.

⁴⁶ L.STURZO, *Elezioni 1953. Proporzionale o collegio uninominale*, in *Politica di questi anni (51-53)*, cit.

⁴⁷ Cfr.L.STURZO, *Elezioni e leggi elettorali 11-12-1953*, in *Battaglie per la libertà*, cit., pp.55-58.

⁴⁸ L.STURZO, *I puritani della proporzionale, 16-1-1954*, in *Battaglie per la libertà*, cit., p.66.

unico e non esportabile. D'altra parte, Sturzo ha sempre ritenuto che la costituzione italiana necessitasse non di revisioni più o meno radicali bensì di un "naturale processo di adattamento" alle nuove esigenze maturate nella vita politica e nella prassi parlamentare, fermo restando una indiscutibile fedeltà ai principi fondamentali su cui essa si fonda. «Dobbiamo stare sempre attenti - ammonisce Sturzo - a che la costituzione venga rispettata, seguita: essa è l'anima dello Stato, la legge fondamentale della democrazia e come tale deve essere accolta e fatta valere da ognuno di noi, se intendiamo mantenere saldo il sistema delle nostre libertà civili e politiche: la costituzione è il fondamento della repubblica democratica. Se cade dal cuore del popolo, se non è difesa dal governo e dal parlamento, se è manomessa dai partiti [...], verrà a mancare il terreno sodo sul quale sono fabbricate le nostre istituzioni e ancorate le nostre libertà»⁴⁹.

Figura di singolare coerenza, Sturzo rimane, a nostro avviso, convinto della validità della rappresentanza proporzionale, non tanto in senso tecnico, ma quale substrato della sua idea di democrazia; una democrazia organica nella quale ogni parte nella sua individualità collabori al bene comune dell'intero. I cambiamenti nelle posizioni sturziane riguardo alle modifiche dei meccanismi elettorali, lungi dall'essere espressione di incoerenza, stanno a significare l'idea di fondo del politico siciliano, secondo il quale ogni riforma e a maggior ragione la riforma del sistema elettorale dovrebbe rispondere ad esigenze di pragmatismo politico, senza per ciò intaccare la dottrina che sovrintende alla costituzione dello stato.

⁴⁹ L.STURZO, *Scritti di carattere giuridico*, cit., "Discorso sulle dichiarazioni del governo", p.215.