

# La catechesi del suffragio universale in Italia fra pedagogia e propaganda (1912-19)

di *Marco Pignotti*

## I

### Propaganda o coercizione?

Qual è la definizione di catechismo? L'insegnamento di una dottrina. Ovvero con catechesi possiamo indicare lo svolgimento di una funzione didattica e pedagogica finalizzata ad istruire qualcuno mediante un'opera di convincimento e di persuasione. Il catechismo, dunque, è un sistema d'insegnamento basato sull'apprendimento di valori e principi, esposti attraverso domande e risposte. In sintesi si tratta di un metodo che sfrutta il cosiddetto mutuo insegnamento, l'interazione docente-discente, per instillare nella persona dei precetti.

Apparentemente, alle soglie del suffragio universale in Italia, il binomio *pratica elettorale-catechesi* è quanto di più distante da questa definizione, e lo scopo di indottrinare poco si attaglia alle tradizionali finalità pedagogiche sopra indicate. Dunque, il binomio si riduce ad un ossimoro? Niente, infatti, può essere più lontano dalla volontà di istruire l'elettore, di contribuire ad una sua maggiore consapevolezza in qualità di cittadino e soggetto politico, e di condurlo ad una cosciente condivisione di valori e principi. Non vi è alcuna traccia di quell'apprendistato civico certamente presente nella metà dell'Ottocento, quando il nascente concetto di rappresentanza, pur con forti limitazioni censitarie, si sviluppa in simbiosi con i principi della moderna cittadinanza<sup>1</sup>.

Da una prima consultazione di tutte le pubblicazioni conservate presso la Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze dedicate ai lemmi *elettore/i*, *elettorato/i*, *elezione/i*, edite fra il 1912 e il 1919, emerge l'esistenza di un'enorme quantità di materiale a stampa e periodico, disomogeneo ed articolato, ma indicativo delle finalità autenticamente perseguite dai vari autori e attori politici che se ne fanno promotori. Inoltre, attraverso la ricostruzione di alcuni casi di studio, più o meno efficaci, e assolutamente non erigibili a modello interpretativo, emergono altre indicazioni e pratiche forse non del tutto equiparabili alla "catechesi elettorale" in

senso lato, ma riconducibili per alcuni aspetti a declinazioni più squisitamente politiche della pratica religiosa e che possiamo includere in una categoria degenerativa della catechesi e della pedagogia politica, altrimenti definibile come “coercizione elettorale tramite espedienti pedagogici e propagandistici”.

Il materiale in questione può essere, in maniera pur discutibile, suddiviso per aree concettuali, ampiamente suscettibili di modifiche anche alla luce delle tante pubblicazioni che possono arricchire questa prima analisi.

Le prime pubblicazioni alle quali intendo fare riferimento sono quelle di carattere prosopografico uscite soprattutto fra la fine dell'Ottocento e il primo dopoguerra. Sarti, Cimone, Tortoreto, Quaglino, Bonfigli, e in seguito Alberto Malatesta, sono i primi autori di questo filone<sup>2</sup>. *I moribondi del Palazzo Carignano* o *di Montecitorio*<sup>3</sup>, *Deputati e senatori del Regno, I 508 deputati*<sup>4</sup>, oltre alle tante biografie, ritratti, profili dei vecchi e nuovi parlamentari che si affacciano nell'arena politica nazionale, hanno rappresentato per i coevi un primo strumento di conoscenza della classe parlamentare<sup>5</sup>. Questo genere di pubblicazioni diventa più intenso e dettagliato proprio in coincidenza dell'allargamento del suffragio e dell'adozione del sistema proporzionale. I profili si arricchiscono d'indicazioni relative al percorso politico del parlamentare, spesso vengono riportate le cariche amministrative precedentemente ricoperte dai deputati e sempre più frequentemente viene sinteticamente illustrato l'oggetto degli interventi più significativi svolti in aula. Gli Indici degli Atti Parlamentari divengono più analitici e l'Archivio della Camera dei Deputati comincia a conservare sistematicamente anche gli interventi stenografici tenuti dagli onorevoli nelle Commissioni<sup>6</sup>. L'identikit del candidato-parlamentare diventa più completo. Gli elementi per poter giudicare la condotta, la presenza e l'efficacia dell'attività parlamentare di colui che dovrà conquistare il voto sono più che sufficienti. Vi è un solo piccolo particolare: questo materiale è irraggiungibile per la quasi totalità dell'elettorato, alfabeto e analfabeto. A ciò dovrebbe sopperire, quindi, l'istruzione politica: la catechesi elettorale.

Passiamo allora ad esaminare il materiale più esplicitamente propagandistico. L'analisi si concentra su tutte le pubblicazioni stampate nel periodo precedente la consultazione, ovvero nella fase della campagna elettorale. A questo proposito, è possibile reperire una copiosa e insospettabile presenza di giornali elettorali. Attraverso alcuni sondaggi effettuati su diverse realtà e in differenti segmenti cronologici, è facile constatare come in qualsiasi collegio, dal più urbano a quello più marginale e periferico, nella fase più incisiva della campagna elettorale sia quasi immancabile la presenza di un foglio amministrativo, di una gazzetta o

al limite di un “numero unico” che richiami i temi della campagna elettorale. Dal collegio di Guastalla (Reggio Emilia) negli anni postunitari<sup>7</sup>, alla Romagna toscana, da Arezzo, durante le tre consultazioni a scrutinio di lista, a Pistoia fra la fine secolo e l’età giolittiana, dalla Sardegna del primo Novecento alla Liguria giolittiana<sup>8</sup>, gli organi di stampa che parlano di consultazioni amministrative e politiche sono tali da colmare qualsiasi lacuna archivistica. Il miglior rapporto di prefettura non potrà mai prescindere dalla ricostruzione del contesto politico svolta da questi piccoli, marginali, parziali organi di stampa. Dai giornali, tuttavia, emerge un’inequivocabile tipologia d’insegnamento politico: quella riconducibile alla più esplicita propaganda, tramite la presentazione del programma di un candidato, di un’associazione collaterale al medesimo o di un progetto di un partito o di una maggioranza municipale che intenda affermare la connessione fra arena amministrativa e arena politica<sup>9</sup>. Ancora una volta non si può parlare di “insegnamento”. L’informazione presentata è chiaramente di parte, tanto più che questi fogli erano assai episodici, con cadenza irregolare, con una tiratura assai limitata e con una diffusione non certo capillare. Anche in occasione della prima consultazione a suffragio semiuniversale è facile contare in tutta Italia e in quasi tutti i 508 collegi un florilegio di fogli “comizio” e testate occasionali, editi a ridosso della rituale attivazione dei tradizionali canali per reclutare il consenso, e la cui esistenza copre lo spazio temporale dell’intera campagna elettorale, solitamente non più lunga di un mese, o della settimana immediatamente precedente il voto.

Composti da poche pagine, pubblicano perlopiù il tradizionale *Discorso agli elettori del collegio*, ma soprattutto ricoprono la funzione di riportare le immancabili sottoscrizioni dei grandi elettori e dei notabili della circoscrizione. Anche in questo caso è difficile stabilire dove termini la propaganda e inizi, semmai, la funzione pedagogico-coercitiva di tali strumenti, dato che in alcune circostanze la finalità di questi giornali sembra essere quella di indicare “nero su bianco” l’atto pubblico di adesione alla candidatura da parte delle persone più influenti del collegio, e non quella di catechizzare l’elettore. Una simile procedura, infatti, lasciava molte perplessità in merito alla genuina volontarietà con cui veniva espresso un simile attestato di stima, poiché non erano infrequenti le pressioni, più o meno tacite, verso tale professione di fiducia.

D’altra parte, più riconducibile ad una procedura di indottrinamento non scritta, formale, ma implicitamente coercitiva, appare un’altra pratica promossa con una certa sistematicità proprio nel 1913 dai sindaci dei comuni capoluogo di collegio che possiamo definire marginali, ovvero più distanti dai grandi centri del compartimento<sup>10</sup>. Questi spesso si incaricano di presentare ufficialmente il candidato alle consultazioni politiche nella

sala del municipio durante una seduta del consiglio comunale e alla presenza di tutti gli altri primi cittadini del mandamento, a loro volta costretti dalla prefettura ad officiare a questo rito di “iniziazione elettorale”. In questo caso la catechesi risiede nella impropria sovrapposizione del ruolo istituzionale a quello politico, più tipico dell’agente elettorale. Il sindaco, nel pieno svolgimento delle sue funzioni, diviene il garante dell’integrità morale del candidato, ovvero di colui che dovrà rappresentare il collegio nel Parlamento nazionale. Di conseguenza, non in veste di politico, ma di amministratore della comunità, il vertice della giunta municipale, quasi pedagogicamente, indica in via indiretta ai cittadini del proprio comune (generalmente il più popoloso), e in forma diretta, soprattutto ai sindaci che insistono territorialmente sullo stesso collegio, quale sia il corretto comportamento da assumere di fronte alla competizione elettorale. Non è desueto che al rito partecipino anche i rappresentanti provinciali del mandamento, così da legittimare ulteriormente la scelta della candidatura, in virtù sia dell’appartenenza ad un organismo gerarchicamente superiore al comune, che del diretto contatto con tutta una serie di risorse fondamentali al buon andamento della vita municipale.

Ancora una volta, niente può essere ascritto alla catechesi, né tanto meno niente può essere assimilato alla volontà di rendere più consapevoli i cittadini-elettori della scelta che saranno chiamati a compiere. Chi si sarebbe, dunque, occupato della missione di rendere moderni e coscienti gli elettori? E soprattutto chi avrebbe educato i quasi sei milioni di neolettori nel 1913?

## 2

### **La pedagogia elettorale di socialisti e cattolici**

Torniamo al tipo di pubblicazioni che vengono stampate a ridosso di una delle tornate elettorali più significative ed importanti dell’Italia liberale, quella dell’ottobre-novembre 1913. Gli aventi diritto passano da 2.930.473 a 8.443.205, pari ad un incremento del 188%<sup>11</sup>. Di fronte ad una massa di nuovi elettori così enorme è lecito attendersi un cospicuo numero di volumi e opuscoli aventi quale oggetto il valore del voto e l’importanza di essere elettori.

Dunque, sarebbe immaginabile una rapida diffusione di una manualistica di carattere pedagogico, anche vagamente paternalistica e venata di consapevole pragmatismo, soprattutto alla luce del nuovo dispositivo normativo elettorale improntato al mantenimento della maggioranza liberale (confermato dalla presenza del collegio uninominale e dal sistema maggioritario). Oppure sarebbe ipotizzabile l’affermazione di una pubblicistica di chiara impronta conservatrice, giustificata da una reale

opposizione al suffragio ben più vasta di quella esplicitamente manifestatasi alla Camera dei Deputati, dove solo 6 parlamentari dichiarano a scrutinio palese la loro avversione all'ampliamento del corpo elettorale (numero salito a 60 a scrutinio segreto). In realtà niente di tutto ciò si verifica.

È lecito aspettarsi da parte dei nascenti soggetti politici, soprattutto dai socialisti, una maggiore mobilitazione per sfruttare l'opportunità di intercettare un nuovo elettorato e nuove categorie sociali finora interdette dall'esercizio del voto. Niente o poco più. O meglio, se cerchiamo opuscoli di propaganda elettorale, richiami alla mobilitazione e indicazioni di voto, troviamo ancora una volta una vasta pubblicistica, ma niente che possa essere assimilato ad un precipitato di valori e precetti in senso lato. Socialisti come Oddino Morgari<sup>12</sup>, Giovanni Zibordi<sup>13</sup>, Prampolini si esercitano nella stesura di retoricissimi discorsi elettorali diretti al contadino elettore, all'operaio, all'artigiano. Di fatto, il contenuto del tipico discorso elettorale viene traslato in scala nazionale o riadattato a seconda del collegio a cui è diretto (O. Morgari, *Agli elettori del collegio di Teramo. Elettori! Votate pel Candidato Socialista Avv. Francesco Danesi*). Come si spiega tutto ciò? L'esplicita diffidenza verso l'elettore-analfabeta, unita ad una malcelata necessità di doverlo canalizzare al consenso e non educare al voto conduce anche il nascente partito di massa a privilegiare l'irreggimentazione e non l'informazione dell'elettorato; l'indottrinamento e non lo sviluppo di un cosciente esercizio del diritto elettorale («il banchetto nuziale alle 8 del mattino» preconizzato da Filippo Turati, si manifesta in tutta la sua pericolosità).

Dall'altra parte, anche il movimento cattolico non è da meno, sebbene le attenuanti dovute al non essere ancora un partito non siano da sottovalutare. Qui la catechesi prende le sembianze del comandamento; e di conseguenza discettare sulle finalità antipedagogiche del Patto Gentiloni e sui suoi contenuti schiettamente opportunistici ed esplicitamente politici, pare del tutto superfluo. Basti semplicemente accennare al fatto che persino il tanto conclamato obiettivo antimassonico del patto assume un carattere puramente strumentale alla luce della chiara compiacenza accordata ad alcuni candidati esplicitamente vicini alla liberamuratoria sia in passato, sia nel momento stesso in cui vengono celebrate le consultazioni.

La dichiarazione di Ottorino Gentiloni con la quale si rivendica con orgoglio di aver sconfitto Macaggi a Genova e Murri nelle Marche, al di là dell'enfasi con la quale viene presentata, celava soltanto come il principale obiettivo dell'Unione Elettorale Cattolica non fosse la sconfitta della massoneria, già battuta politicamente in seguito al diffuso disgregamento dei blocchi popolari, bensì la progressiva affermazione delle

tradizionali istanze antilaiciste non solo a livello municipale, ma anche a livello nazionale, attraverso un'effettiva influenza sulla rappresentanza parlamentare. Ne consegue che la strategia elettorale concordata da Gentiloni con le varie diocesi si ispira a criteri chiari solo formalmente, mentre in pratica vengono privilegiati segretezza o accordi caso per caso, sebbene la presenza di un *epitologo* abbia in teoria proprio l'obiettivo di omogeneizzare una strategia e un comportamento secondo principi e precetti validi in tutte le circoscrizioni elettorali presenti all'interno del territorio diocesano. Ancora una volta è la diffidenza l'elemento guida o la caratteristica propedeutica, che ispira ogni criterio pedagogico finalizzato alla formazione di una cultura elettorale e politica.

A questo proposito, una settimana prima del voto, l'avvocato Felice Bagalà pubblica un significativo libello composto da una decina di pagine dal titolo *I criteri dei cattolici nelle elezioni politiche del 26 Ottobre 1913*<sup>14</sup>. Gli aspetti che vengono messi in evidenza da una simile pubblicazione sono concernenti i pericolosi effetti prodotti sul sistema politico dall'allargamento del corpo elettorale:

Una recente legge dello Stato, sulle disastrose conseguenze della quale mi occuperò un'altra volta, concede ad un maggiore numero di persone la facoltà di scegliere i propri rappresentanti. [...] È necessità, adunque, che la massa elettorale prima che acclami questo o quel candidato, prima che ciascun elettore segni nella propria scheda un nome prescelto, siano sicuri che la persona, su cui essi convergono coi propri voti, saprà e vorrà svolgere o sostenere quel programma di civile progresso, di sociale benessere, che è la costante aspirazione dei popoli. Permettetemi perciò che io esponga brevemente quali sono i criteri che, secondo me, dovrebbero seguire i cattolici nella scelta dei loro rappresentanti<sup>15</sup>.

L'andamento del contributo, ovviamente, tende a screditare i candidati dell'estrema sinistra sulla base dell'inattuabilità della dottrina socialista e dell'inopportunità dello scontro di classe, ma soprattutto ad indicare di fatto chi votare, senza soffermarsi in nessuna circostanza sull'importanza del voto:

I cattolici, adunque, nelle prossime elezioni hanno l'imprescrivibile dovere di schierarsi contro i candidati socialisti. Uguale condotta dovranno i cattolici tenere verso il partito radicale. Il partito radicale sta fra il socialismo e la massoneria e come gli altri partiti democratici, è preso dalla febbre dell'arrivismo [...]. I radicali hanno tentato di affermare la coincidenza fra programma ministeriale di Giolitti e programma radicale. Ma Giolitti ha rigettato questa assimilazione, sconfessando un'identificazione fra il suo programma e quello radicale. Di conseguenza, il programma radicale resta incentrato sull'anticlericalismo [...]. Ora i cattolici che avessero dato il proprio voto ad un radicale, avrebbero tradita la propria coscienza di credenti e rinnegata la propria fede, perché i radicali e

i massoni sono i più fieri nemici della religione e della Chiesa. Gli altri partiti, contro cui i cattolici devono concentrare le loro forze sono il partito repubblicano ed il così detto costituzionale-democratico [...]. Negando i cattolici i loro voti ai candidati che si presentano con un programma di uno dei partiti avanti cennati, dovranno riconcentrare invece i loro voti sui candidati cattolici ed in mancanza sui costituzionali-liberali. I deputati cattolici potranno più degli altri contribuire al progresso morale e materiale della nazione, perché sono indipendenti, non asserviti ad alcun partito e prendono soltanto norma dai divini precetti della religione e della chiesa<sup>16</sup>.

Quindi, non si manifesta nei partiti, di vecchia o nuova matrice, favorevoli o contrari al suffragio, di maggioranza o di opposizione, l'esigenza di educare l'elettore di fronte ad una novità così dirompente come l'ampiamiento del diritto elettorale. In tutti prevale l'obbligo, la necessità di controllare il voto e non di renderlo più cosciente. Oppure in alcune, neppur troppo sporadiche, circostanze prevale una forma di catechesi non scritta, dove i precetti in realtà sono l'anticamera del broglio elettorale. A questo riguardo, è possibile verificare attraverso la casistica presente nei verbali della giunta delle elezioni, come la scheda gigante, la doppia votazione, le irregolarità nella compilazione dei verbali, le generiche assegnazioni errate commesse nelle sezioni, la presunta distribuzione di certificati avvenuta nella giornata delle elezioni, il voto di elettori fittizi, non siano mere venialità giustificabili alla luce dell'involontaria incapacità di maldestri scrutatori, bensì atti di esplicita distorsione del consenso, diffusi in tutti i collegi del territorio nazionale e praticati in favore dei candidati di qualsiasi schieramento<sup>17</sup>.

### 3

#### **Il compito di ogni elettore moderno e cosciente**

Ma allora chi si assume il compito di educare, o semplicemente di spiegare all'elettore le procedure e le modalità introdotte dalla legge n. 666, del 30 giugno 1912, poi raccolta nel T.U. n. 821 del 26 giugno 1913? Alla luce del fatto che neanche il Psi sembra intenzionato a replicare un opuscolo sull'esempio di quello pubblicato nel 1896 e dal titolo *Come si diventa elettori in Italia, con fac-simile di tutti i moduli inerenti all'iscrizione nelle liste*<sup>18</sup>, neanche gli altri schieramenti o altri candidati esprimono l'intenzione di volersi cimentare in quest'opera pedagogico-informativa.

In realtà, qualcuno decide di assumersi quest'onere e lo persegue persino con una certa sistematicità. Questo qualcuno è una figura che appartiene alla pubblica amministrazione, le cui funzioni sono sempre state al centro di grandi dibattiti in relazione alla sua ambigua posizione fra pubblico e privato, fra istituzionale e politico: il segretario comunale<sup>19</sup>.



Fra il 1912 e il 1920 viene pubblicato in Italia un elevato numero di manuali, guide e *vademecum* redatti da segretari comunali, aventi lo scopo di sintetizzare e divulgare i contenuti della legge elettorale che introduce il suffragio semiuniversale prima e la proporzionale poi, nel 1919.

Fra i contributi più famosi o, meglio, fra i più venduti e distribuiti, si segnala quello di Carlo Rampini, segretario comunale di Motta de' Conti, autore di una *Guida pratica e popolare per le elezioni politiche*<sup>20</sup>, più di 10.000 copie già nella seconda edizione del '14, edita dalla Scuola tipografica Salesiana di Torino<sup>21</sup>. La *Guida* di Rampini viene subito assai ben recensita ed apprezzata. Paolo Boselli la definisce: «utile e preziosa e me ne gioverò»<sup>22</sup>; la «Rivista Amministrativa del Regno» di Torino la sottopone all'attenzione dei suoi abbonati in quanto «esposizione razionale e pratica»; il segretario comunale di Treviso apprezza l'indubbia capacità di divulgare il funzionamento di un «meccanismo del quale è innegabile la complessità»<sup>23</sup>; ma altri elogi le vengono tributati dal «Bollettino dell'Associazione Segretari, Impiegati comunali, provinciali e Opere Pie» della Provincia di Alessandria e dalla «Rivista d'Amministrazione e Finanza» di Milano, nonché da «Il Momento» di Torino del 25 agosto 1913.

La fortuna di questa guida in realtà risiede nell'effettiva chiarezza espositiva, ma soprattutto nella capacità di coniugare la sintesi al rigore interpretativo. Sessantasette pagine di notazioni e disegni molto accurati accompagnano un'esposizione assolutamente severa nell'impostazione e priva di alcun commento o giudizio sul merito della legge, tanto da rendere chiaro il destinatario della medesima: non tanto l'elettore, bensì colui che sarà responsabile del procedimento elettorale.

Sulla falsa riga della precedente opera si segnalano altri contributi più o meno efficaci nell'esposizione, ma tutti altrettanto rigorosi e puntuali: quello del segretario comunale Felice Zappegno, autore di un manuale teorico-pratico ad uso dei componenti del seggio elettorale, dei rappresentanti dei candidati e degli elettori politici, dove in questo caso viene dedicato ampio spazio alle modalità che dovranno sovrintendere allo svolgimento delle elezioni, poiché:

La nuova procedura per le elezioni politiche dipendente dalla grande riforma elettorale ha sconvolto tutto il metodo fin qui seguito, prescrivendo grandissima quantità di norme e di eccezioni, sì da rendere assai difficile la sua pronta e facile esecuzione<sup>24</sup>.

Non solo i segretari comunali comprendono l'interesse divulgativo che si sta sviluppando intorno a questo tipo di pubblicazioni. Il segretario generale della Camera dei Deputati, Camillo Montalcini, affiancato dal capo della segreteria della stessa Camera, Annibale Alberti, firma nel 1912 il volume dal titolo *La nuova legge elettorale politica nella sua pratica*



*applicazione. Manuale ad uso delle Autorità e degli Elettori*, con la prefazione niente meno che del relatore della legge stessa, l'onorevole Pietro Bertolini<sup>25</sup>. Opera alla quale farà seguito nel 1919, da parte degli stessi autori, la *Guida pratica per le elezioni politiche*, edita da Zanichelli<sup>26</sup>.

Stralciando alcuni paragrafi da queste pubblicazioni si riesce a comprendere il loro contenuto. Di fatto, la legge viene condensata ed esposta, cercando di attirare l'attenzione del lettore-elettore sugli aspetti più essenziali e talvolta macroscopici della normativa, tanto che in ogni guida compare immancabilmente un riferimento, che diventerà tristemente attuale e non superfluo nel 1924, dedicato all'ingresso nella sala elettorale: «gli elettori non possono entrare armati nella sala elettorale (art. 64)»<sup>27</sup>, o quelli relativi al cosiddetto indugio artificioso nella cabina: «gli elettori che artificiosamente si trattengono nella cabina di votazione, a scopo di impedire il regolare e sollecito funzionamento della votazione [...] possono essere allontanati dalle cabine, e non essere ammessi a votare se non dopo che abbiano votato tutti gli altri elettori presenti», oppure all'appello e identificazione degli elettori: «ogni elettore durante l'appello non può votare se non quando è chiamato il suo nome»<sup>28</sup>.

Fin qui, però, il terminale di questa pedagogia appare ancora un'élite, un corpo ristretto di elettori presumibilmente impegnati nelle operazioni di scrutinio, tutt'al più i rappresentanti dei candidati. Di conseguenza, qualche segretario comunale più eterodosso e meno pronò ad una forma istituzionale da rispettare in ogni circostanza si rende autore di una guida meno rigorosa delle precedenti sopra illustrate e più prosaica nei contenuti. Vincenzo Palladino è segretario comunale di Montottone, in provincia di Ascoli Piceno, ed il suo *Vademecum per le elezioni politiche*<sup>29</sup> non è altro che un precipitato di considerazioni tecniche relative alla procedura indicata dal legislatore, ma anche personali, poiché la guida è corredata da una serie di note nelle quali sono segnalate tutte le contraddizioni pratiche a cui potrà andare incontro la legge nella sua fase applicativa. Già dalla *Prefazione* se ne ricava lo spirito polemico, benché ammantato di ossequio:

Nel compilare questo V., il mio primo pensiero è stato quello di cercare di portare a conoscenza di tutti, per sommi capi ed in modo chiaro, le nuove disposizioni, che regolano le elezioni politiche, in relazione alla grande riforma del quasi suffragio universale. [...] Il mio modesto lavoro è utilissimo ai Presidenti, ai Vice Presidenti, ai Segretari dei seggi, agli Scrutatori, ai Rappresentanti dei candidati e a qualunque elettore, che intenda occuparsi di operazioni elettorali; e perciò son sicuro che verrà accolto di buon grado<sup>30</sup>.

Seguono 47 paragrafi che, di fatto, sono una sintesi del «Nuovissimo testo Unico della L.E. politica, n. 821». Vengono esposte le regole che discipli-

nano la certificazione d'iscrizione, la convocazione dei collegi elettorali, la dislocazione delle sezioni, il numero massimo e minimo di iscritti alle medesime (100-800), i compiti della Commissione elettorale provinciale in relazione alla redazione definitiva delle liste approvate degli elettori, liste trasmesse alla Commissione elettorale comunale.

Viene passato in rassegna il tipo di materiale che dovrà essere presente nella sezione elettorale: il bollo della sezione, una lista degli elettori (autenticata) dalla Commissione elettorale provinciale, i verbali di nomina degli scrutatori e delle candidature dichiarate, il pacco delle buste chiuse, due urne di vetro trasparente armato da filo metallico o da rete metallica.

Fin qui Palladino espone con neutralità la procedura, ma non appena affronta il tema delle designazioni dei presidenti di seggio, traspare tutta la *vis polemica*. Nella lista di coloro che sono chiamati dal Primo Presidente della Corte d'Appello ad assolvere il delicato compito di presiedere le operazioni di scrutinio vi sono i soli magistrati, che in Italia all'epoca erano 4.000, a fronte di una domanda pari a 36.000, tante erano le sezioni sull'intero territorio nazionale. Di conseguenza, per integrare il numero si doveva ricorrere agli impiegati civili a riposo, agli ufficiali dell'Esercito e dell'Armata, di riserva o a riposo, di grado non inferiore a capitano, ai cancellieri e ai vice cancellieri, ai segretari e ai sostituto segretari degli uffici giudiziari, ai notai, ai giudici conciliatori e ai vice:

dalle categorie sopra enumerate vengono esclusi, in modo assoluto, i Segretari Comunali, perché [...] non possono essere distratti [...] dall'ufficio che occupano in permanenza di... Asini della Comunità!!! Per questi negletti e sempre benemeriti funzionari, molto si promette, ma poi nulla si mantiene ed è il vero caso di ripetere "*Lunga promessa con l'attender corto*" [Dante, *Inferno*, Canto XXVII, 110, lo storico Riccobaldo da Ferrara, su Guido da Montefeltro]<sup>31</sup>.

Le ragioni di questa polemica non sono del tutto capziose poiché, essendo il segretario di nomina ministeriale, questi opera in assoluta osservanza delle leggi, senza perciò derogare alle medesime per favorire la giunta municipale e il sindaco. Non viene escluso, però, che in alcuni casi si sviluppi fra segretario e partito municipale una pericolosa *liaison*, tale da creare nella sostanza un profondo intreccio tra affari e politica che inevitabilmente condizioni lo svolgimento delle operazioni elettorali.

Di conseguenza, l'interdizione dal ruolo di presidente di seggio da parte dell'unico funzionario più idoneo dal punto di vista tecnico a poterlo ricoprire, nasconde in realtà la precisa intenzione del legislatore e del governo di depotenziare quel ruolo politico che molti segretari sono stati in grado di costruirsi proprio in coincidenza col decennio giolittiano.

La polemica in relazione a quanto prescrive la nuova legge si rinnova anche in merito all'indicazione del segretario di seggio, la cui nomina

spetta al presidente del seggio medesimo. Con la precedente legge, il segretario comunale viene indicato come figura privilegiata ad assolvere a questa funzione, viceversa, con l'entrata in vigore della legge n. 821/1913, tale funzione viene estesa anche ad altre categorie:

Col massimo ossequio e rispetto dei funzionari enumerati nelle categorie 1° e 2°, si deve pur riconoscere una buona volta, che gli unici a disimpegnare, con vera competenza, le mansioni di Segretario dei seggi, sono i Segretari Comunali, i quali, meglio degli altri, hanno piena cognizione della legislazione amministrativa-politica, per i loro obblighi che hanno di disimpegnare tutti i lavori previsti dalle leggi e dai regolamenti, e che vengono per giunta imposti dagli Uff. Superiori. Prova di ciò ne siano gli svariati e molteplici elaborati da essi portati a compimento per l'attuazione della grande riforma elettorale politica. Per cotesta indiscutibile competenza, giova augurarsi che i Signori Presidenti dei seggi facciano cadere la loro scelta sui Segretari Comunali, mettendo così in atto le parole del Vangelo: *Reddite quae sunt Caesaris Caesaris, et quae sunt Dei Deo*<sup>32</sup>.

#### 4 Conclusioni

In definitiva, il dibattito pedagogico intorno al suffragio universale maschile e alle modalità di voto rimane confinato prevalentemente all'ambito tecnico, quando non diviene un semplice esercizio di parziale e strumentale propaganda.

Di certo, l'aspetto che più sconcerta è l'assoluta latitanza dei partiti cosiddetti di massa o popolari nello svolgimento di una catechesi politica ed elettorale. Più prosaicamente, sorprende l'impreparazione dei candidati e dei parlamentari uscenti, autori e promotori della riforma elettorale del 1912, i quali si avviano ad affrontare una campagna elettorale dove il corpo elettorale è quasi triplicato, facendo ricorso alle medesime modalità comunicative già adottate nell'ultima tornata elettorale a suffragio ristretto.

L'inadeguatezza dimostrata dalla classe politica di ogni schieramento di fronte ai cambiamenti relativi alla diversa ampiezza del corpo votante diviene macroscopica ed incomprensibile nel 1919, quando oltre ad un ulteriore incremento del numero degli elettori si assiste ad un radicale mutamento del sistema elettorale che da maggioritario diventa proporzionale. Una simile trasformazione per ovvie ragioni organizzative avrebbe richiesto una diffusa e capillare informazione di tipo pedagogico conoscitivo del cittadino-elettore, soprattutto per evitare un fenomeno che nella prima tornata "proporzionale" si verificherà in quasi tutte le circoscrizioni del regno: la dispersione elettorale dei voti in favore delle liste composte da un solo candidato. Un caso eclatante e paradossale che

corroborata ulteriormente un quadro di diffusa ignoranza politica e tecnica da parte dei politici, degli schieramenti più tradizionali, ma anche degli stessi partiti organizzati (Psi e Ppi), che in questa circostanza dimostrano di non comprendere né l'utilità, né tanto meno la necessità di educare politicamente il proprio elettorato, essendo le loro energie assorbite soprattutto dalla necessità di trovare la giusta miscela per compilare in maniera equilibrata le liste dei candidati nelle singole circoscrizioni.

## Note

1. Sul passaggio da suddito a cittadino, cfr. P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4 voll., Laterza, Roma-Bari 1999-2002. Per un quadro generale dedicato alla rappresentanza, cfr. P. Rosanvallon, *Il popolo introvabile. Storia della rappresentanza democratica in Francia* (1998), trad. it. Il Mulino, Bologna 2005.

2. Telesforo Sarti è l'autore di una delle prime opere di carattere complessivo, *I rappresentanti del Piemonte e d'Italia nelle tredici legislature del regno*, A. Paolini, Roma 1880; alla quale segue, in coincidenza con il giubileo dello Statuto, *Il Parlamento italiano nel cinquantenario dello Statuto. Profili e cenni biografici di tutti i senatori e deputati viventi*, Tip. Agostiniana, Roma 1898. Senz'altro più celebre e più imponente è invece l'opera di Alberto Malatesta, *Ministri, deputati, senatori dal 1848 al 1922*, 3 voll., Tosi, Roma 1946; per una sintetica panoramica sul tema cfr. F. Andreucci, *Atlante elettorale italiano. Problemi di storia e geografia elettorale nel Regno d'Italia*, in "Passato e Presente", 18, 1988, pp. 109-14; F. Andreucci, R. Giannetti, C. Pinzani, E. Valleri, *I parlamentari in Italia dall'Unità ad oggi. Orientamenti storiografici e problemi di ricerca*, in "Italia contemporanea", 153, 1983, pp. 145-64.

3. Il primo autore a servirsi di questo abusato titolo, poi ripreso anche da altri pubblicisti, è il celebre Ferdinando Petruccelli della Gattina, *I moribondi del Palazzo Carignano*, Perelli, Milano 1862. Cfr. L. Brangi, *I moribondi di Montecitorio*, L. Roux, Torino 1889; *I moribondi di Montecitorio*, Medagliere parlamentare, La Folla, Milano 1913.

4. *I 508 deputati per la 24ª Legislatura, elezioni generali del 26 ottobre-2 novembre 1913, le prime a suffragio universale, biografie e ritratti*, F.lli Treves, Milano 1914.

5. Cfr. P. L. Ballini, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, Il Mulino, Bologna 1988.

6. Archivio Storico della Camera dei Deputati (ASTCD), *Verbali della Giunta delle Elezioni*, Legislatura XXIII (1909-13), n. 16.

7. M. Pignotti, *Pasquale Villari, candidato del collegio di Guastalla (1870-1876)*, in "Rassegna storica toscana", XLIV, 1998, 1, pp. 61-82.

8. Id., *Partecipazione, organizzazione, competizione. La provincia di Arezzo fra collegio uninominale e scrutinio di lista (1880-1892)*, ivi, XLII, 1996, 1, pp. 53-127; Id., *Lotta politica a Livorno*, ivi, XLVIII, 2002, 2, pp. 59-85; Id., *Nella periferia della provincia. Politica e amministrazione nella Romagna toscana (1892-1914)*, in N. Graziani (a cura di), *Romagna Toscana*, Le Lettere, Firenze 2001, pp. 1037-90; Id., *Candidati notabili elezioni. Lotta politica e municipale nella Liguria giolittiana*, Franco Angeli, Milano 2001; Id., *Le elezioni politiche del 1909 e 1913 in Sardegna: fra Massoneria e patto Gentiloni*, in "Bollettino bibliografico e rassegna archivistica e di studi storici della Sardegna", 25, quaderno II, 1999, pp. 85-96; Id., *Massoneria, politica e associazionismo nella Pistoia del secondo Ottocento*, in F. Conti (a cura di), *Massoneria e società civile. Pistoia e la Val di Nievole dall'Unità al secondo dopoguerra*, Franco Angeli, Milano 2003, pp. 15-75.

9. Sulla connessione esistente fra lotta politica e lotta amministrativa rinvio a M. Pignotti, *Candidati, collegi, elezioni. Lotta politica e lotta municipale in Liguria (1909-1919)*,

in S. Rogari (a cura di), *Partiti e movimenti politici fra Otto e Novecento. Studi in onore di Luigi Lotti*, CET, Firenze 2004, pp. 383-404.

10. Una prima analisi del concetto di marginale e periferico applicato alle consultazioni elettorali si trova in M. S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 1995.

11. Cfr. C. Pavone, M. Salvati, *Suffragio, rappresentanza, liberaldemocrazia*, in "Rivista di Storia contemporanea", 2, 1986, pp. 150-1; Id., *Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra '800 e '900*, in "Annali della Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco", vol. IX, Franco Angeli, Milano 1989.

12. Psi [Oddino Morgari], *Agli elettori del collegio di Teramo. Elettori! Votate per Candidato Socialista Avv. Francesco Danesi*, Tip. degli Appalti, Teramo 1899.

13. G. Zibordi, *Fra destri e sinistri: le ragioni ideali della lotta: agli elettori del Collegio di Ostiglia*, Uffici di Critica sociale, Milano 1913.

14. *I criteri dei cattolici nelle elezioni politiche del 26 Ottobre 1913*, Conferenza profferita dall'avv. cav. Felice Bagalà, 19 ottobre 1913, Tip. C. Zappone, Palmi 1913.

15. Ivi, p. 3.

16. Ivi, pp. 4-5, 7-8.

17. La casistica a cui mi riferisco è stata rilevata attraverso la consultazione dei documenti conservati in ASTCD, *Verbalì delle Giunta delle Elezioni*, Legislatura XXIII (1909-13), n. 16.

18. Cfr. Psi, *Come si diventa elettori in Italia, con fac-simile di tutti i moduli inerenti all'iscrizione nelle liste*, Lotta di classe edit., Milano 1896. Cfr. anche come esempio V. Mazzolini, *Programma democratico. Appello agli elettori*, s.l. 1894.

19. Cfr. R. Romanelli, *Sulle carte interinate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico. I segretari comunali in Italia 1860-1915*, Il Mulino, Bologna 1989.

20. C. Rampini, *Guida pratica e popolare per le elezioni politiche*, Scuola tip. Salesiana, Torino 1914.

21. Per completezza si segnalano alcuni fra i contributi più significativi dedicati alla materia: *Come si voterà colla nuova legge elettorale politica. Guida pratica per gli elettori*, Rietti & Reggiani editori, Milano 1913; *Per il suffragio universale, la riforma elettorale politica: guida popolare dell'elettore italiano*, volume redatto dalla Società di pubblicità "La Generale" di Firenze, edito da Bemporad nel 1912 e ristampato nel 1913; G. Saladino, *Educazione popolare ed elezioni amministrative in Napoli (27 maggio 1914)*, F. Giannini & figli, Napoli 1914; A. Zanetti, *Il buon amministratore del comune. Massime e precetti per gli elettori e per gli eletti*, Tip. del Gazzettino, Venezia 1920.

22. Ivi, *Prefazione*.

23. *Ibid.*

24. F. Zappegno (segr. comunale), *La nuova procedura nelle elezioni politiche. Manuale teorico-pratico ad uso dei componenti il seggio elettorale, dei rappresentanti i candidati e degli elettori politici*, Tip. Enrico Schioppo, Torino 1913, p. 88.

25. *La nuova legge elettorale politica nella sua pratica applicazione. Manuale ad uso delle Autorità e degli Elettori. Compilato da Camillo Montalcini e Annibale Alberti*, con la prefazione dell'on. Pietro Bertolini, Istituto Italiano d'Arti grafiche, Bergamo 1912.

26. Cfr. C. Montalcini, A. Alberti, *Guida pratica per le elezioni politiche*, Zanichelli, Bologna 1919.

27. Ivi, p. 17.

28. Ivi, p. 19.

29. Cfr. V. Palladino, *Il vademecum per le elezioni politiche*, Menicucci, Falerone 1913.

30. Ivi, *Prefazione*.

31. Ivi, nota di V. Palladino, n. 1, p. 9.

32. Ivi, nota di V. Palladino, n. 1, pp. 11-2: «è importante notare, nell'interesse della benemerita classe dei Segretari Comunali, che la enumerazione delle prime 3 categorie

non implica ordine di precedenza fra di loro per la designazione, come malamente facevasi colle vecchie leggi. L'allargamento del suffragio, introdotto colla legge 30.6.1912, n. 666, ispirata ad una riforma altamente democratica, ha, *in partibus*, riconosciuto che era un torto che si faceva ad altri funzionari, col voler seguire l'ordine di precedenza nella scelta dei Segretari dei seggi». Sanzioni penali in materia elettorale (ultimo paragrafo XLVII): n. 1, p. 31: «nell'interesse dei signori Sindaci, Segretari Comunali ed altri funzionari all'uopo delegati, si fa notare che anche la semplice omissione di provvedere all'esecuzione di quanto è loro imposto dal N.T.U. della legge E.P. 26.6.1913, n. 821, è punita con la detenzione sino a tre mesi o con la multa da L. 50 a L. 1000, e sempre con l'interdizione dall'elettorato e dall'eleggibilità da tre a sei anni».