# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2971-A

# RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

## (AFFARI INTERNI - ORDINAMENTO POLITICO ED AMMINISTRATIVO AFFARI DI CULTO - SPETTACOLI - ATTIVITÀ SPORTIVE - STAMPA)

RELATORI **TESAURO** E **BERTINELLI**, *per la maggioranza*
*Relatori di minoranza* **LUZZATTO** E **CAPALOZZA, ALMIRANTE**

SUL

# DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO
**(SCELBA)**

***nella seduta del 21 ottobre 1952***

Modifiche al testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati, approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26

***Presentata alla Presidenza il 3 dicembre 1952***

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

# RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La proposta di modifiche alla legge elettorale sottoposta all'esame del Parlamento risponde ad esigenze della vita costituzionale, che vanno serenamente ed obiettivamente riconosciute al di sopra dei contrasti e dei dissensi.

Le modifiche riflettono alcuni punti fondamentali della legislazione vigente e si possono così riassumere:

1°) assegnazione dei seggi ai partiti e ai gruppi in competizione, sommando i voti riportati da ciascuno di essi in tutte le circoscrizioni;

2°) possibilità di apparentamento tra le varie forze politiche in competizione;

3°) attribuzione alle forze politiche che, da sole o collegate, raggiungano la *maggioranza assoluta* dei suffragi di un numero di seggi maggiore di quello che ad esse spetterebbe in proporzione dei voti; distribuzione dei seggi, in seno alle forze di maggioranza ed a quelle di minoranza, in proporzione ai suffragi ottenuti da ciascuna di esse.

## ASSEGNAZIONE DEI SEGGI SU BASE NAZIONALE

Il disegno di legge, pur mantenendo fermo il criterio del raggruppamento degli elettori in circoscrizioni provinciali o interprovinciali, propone l'assegnazione dei seggi alle forze in competizione in base ai suffragi da esse riportati nel complesso delle circoscrizioni.

La modifica risponde a una profonda necessità. Il Parlamento è destinato a segnare le supreme direttive dell'attività del Governo in conformità dell'orientamento politico del popolo espresso dal corpo elettorale. Il sistema, pertanto, per l'elezione della Camera dei deputati, comunque sia congegnato, deve essere idoneo ad esprimere l'orientamento politico generale del paese, al di là e al di sopra degli orientamenti particolari e, soprattutto, locali. Quest'esigenza, non avvertita per il passato, si rivela, in questo momento, in tutta la sua urgenza ed imperiosità. La vita politica attuale, nella sua profonda evoluzione e nel suo incessante e travolgente ritmo, è dominata da una serie di ideologie di carattere generale che tendono a superare i limiti inesorabili del tempo e dello spazio e va, comunque, al di là della cerchia ormai angusta delle organizzazioni sociali esistenti: conservazione e progresso, individualità e socialità, materialità e spiritualità, nazionalismo e internazionalismo. Negli ultimi tempi, la lotta si è fatta più intensa e più profonda intorno a due idee in profondo ed irresolubile contrasto: la *democrazia* considerata come un sistema diretto ad assicurare a individui e gruppi la possibilità di manifestare il loro pensiero e di affermare la loro volontà nel quadro degli interessi generali e l'*antidemocrazia* che mira all'annullamento delle situazioni particolari in un'unica situazione collettiva attraverso la costituzione di una grande comunità sociale, dominata esclusivamente da una forza politica destinata ad assorbire ed annullare tutte le altre.

La *democrazia* e l'*antidemocrazia* segnano le linee direttrici fondamentali e predominanti della vita politica attuale, verso le quali convergono le varie forze, pur profondamente diverse nei fini particolari ai quali si ispirano.

Lo svolgimento della vita politica su linee direttrici generali, per cause che trascendono qualsiasi volontà, ha segnato fatalmente il declino delle forze particolari degli uomini e dei gruppi e il sorgere prepotente ed imperioso delle *masse*, che trovano la loro espressione in massicci partiti organizzati e in grandi raggruppamenti politici. In questa situazione, dato l'inquadramento delle forze politiche su grandi binari, verso i quali le sospingono le ideologie che le informano, per riprodurre sul piano costituzionale, attraverso il sistema elettorale, la situazione delle forze politiche e per determinare, in particolare,

l'orientamento che predomina in tutto il paese, è necessario eliminare tutti i procedimenti per la proclamazione degli eletti in base ai risultati particolari dei singoli collegi, siano essi uninominali o plurinominali. È necessario attribuire i seggi in base ai suffragi ottenuti complessivamente, in tutto il paese, dalle varie forze in competizione. Solo così è possibile, al di sopra delle manifestazioni di carattere particolare dei singoli collegi, stabilire senza equivoci, in base alla consultazione elettorale, l'orientamento politico generale del popolo nel suo complesso e superare la situazione di incertezza e di confusione nell'interpretazione della volontà popolare sulle direttive fondamentali da segnare all'attività del Governo, situazione che è una delle cause più notevoli della non completa efficienza, se non addirittura dell'inefficienza delle forze democratiche nel momento in cui dal piano politico sono poste sul piano costituzionale e destinate ad assumere la direzione e la responsabilità del Governo.

Il sistema proposto serve, d'altra parte, a mettere tutte le forze in competizione di fronte al dovere che esse hanno verso se stesse e verso il paese di assumere la loro precisa posizione in relazione alle grandi linee direttrici intorno alle quali si svolge la lotta politica e di manifestare con decisione la posizione stessa. Il disorientamento, l'ondeggiamento o, peggio ancora, l'assenza nella battaglia sui problemi fondamentali della lotta politica, nella visione esclusiva e limitata di interessi particolari, determina, fatalmente, la situazione di incertezza sull'effettivo orientamento del paese, che è la causa vera della mancanza di uno stabile equilibrio delle forze politiche, e, quindi, della non completa efficienza del Parlamento e del Governo.

## DISCIPLINA DELL'APPARENTAMENTO

Il secondo principio, al quale si ispira la proposta di riforma, è la disciplina giuridica dell'apparentamento.

L'apparentamento è considerato, attraverso una valutazione superficiale e molto spesso interessata, una creazione artificiosa, alla quale ricorrono le forze al potere per fini politici ed, in particolare, per conservare o per migliorare la loro posizione. Addentrandosi, però, in un esame approfondito del fenomeno e, ponendo da parte qualsiasi preconcetto politico, l'apparentamento, lungi dall'apparire una creazione più o meno artificiosa del legislatore, si rivela una manifestazione spontanea della vita sociale ed, in particolare, una forza politica, della quale si avvalgono tutti indistintamente i partiti ed i gruppi nella competizione elettorale e che non può essere, perciò, ignorata nella disciplina legislativa della materia.

Una legge per essere rispondente alle esigenze alle quali è destinata deve tener conto della situazione che disciplina in tutta la sua realtà. Una legge, in particolare, che prevede un sistema per l'elezione di un organo costituzionale, per realizzare la funzione che le è propria e che consiste nel rendere possibile la rilevazione delle forze politiche esistenti in un determinato momento, deve essere congegnata in modo da assicurare la riproduzione della situazione politica nella sua interezza e senza l'intervento di fattori perturbatori. Per essere idonea al raggiungimento di questo scopo, la legge elettorale deve tener conto del fatto che le forze politiche offrono notevoli difficoltà per la loro rilevazione sia perché costituiscono manifestazioni del pensiero e della volontà degli uomini e, quindi, sfuggono a una esatta valutazione numerica, sia perché sono oggetto di « manovre » dovute all'attività di individui, di partiti e di gruppi, i quali tentano di profittare, soprattutto, dell'insufficiente disciplina giuridica della materia per dimostrare una consistenza superiore a quella effettiva e per ottenere, in conseguenza, un numero di seggi maggiore di quelli ad essi spettanti.

Quando, pertanto, il legislatore, per l'esperienza vissuta, è a conoscenza di fattori che possono alterare artificiosamente i risultati della consultazione elettorale al punto che una minoranza può tramutarsi artificiosamente in maggioranza, ha il dovere di porre in essere le disposizioni più opportune per evitare che l'imperfezione del sistema legislativo favorisca la realizzazione di interessi particolari da parte di gruppi ed impedisca, di conseguenza, l'esatta rilevazione delle forze politiche.

Nella situazione politica attuale il legislatore non può, né deve ignorare che l'*apparentamento* può costituire un notevole fattore di turbamento di una consultazione elettorale e deve, perciò, disciplinarlo.

Che l'apparentamento non sia una creazione del legislatore italiano o di altri legislatori ed, in particolar modo, di quello belga, che ebbe tra i primi a prevederlo, ma sia una forza in atto, dalla quale, perciò, non si può prescindere nelle disposizioni di legge relative ad un sistema elettorale, appare in tutta la sua realtà ad un'indagine anche superficiale.

L'apparentamento è stato adottato, dapprima, in situazioni particolari e contingenti, come, ad esempio, per assicurare l'unione dei varî partiti per salvare la patria nell'ora del pericolo ovvero per porre in essere una coalizione di forze destinate a realizzare, al di sopra dei contrasti politici, un comune programma di amministrazione. In queste situazioni, l'apparentamento non ha esercitato alcuna influenza sull'andamento generale della vita politica.

Nella profonda ed incessante evoluzione della vita sociale, l'apparentamento, però, è andato assumendo un'importanza politica sempre maggiore al punto da divenire uno dei più raffinati e notevoli strumenti di lotta e da costituire, sia pure non sempre avvertitamente, una grande forza politica, destinata ad influenzare la vita dei partiti, dei governi e degli Stati.

L'apparentamento, in particolare, è divenuto un formidabile strumento adoperato dai partiti nella lotta per la realizzazione dei loro fini ed, in special modo, per assicurare ad ogni costo la conquista del potere, che rappresenta, in definitiva, il fine ultimo di tutti indistintamente i partiti.

L'apparentamento è servito, anzitutto, ai partiti che mirano alla conquista integrale ed esclusiva del potere come forza capace di assorbire in un movimento a grande raggio movimenti di portata minore, ancorati a ideologie in declino o non ancora in pieno sviluppo, per diminuirne, a poco a poco, l'efficacia, assorbendoli e ponendoli, in definitiva, nel nulla.

L'apparentamento ha costituito, poi, nella vita costituzionale uno dei mezzi più idonei per rendere possibile la conquista graduale del potere da parte dei partiti più organizzati.

Questo ruolo dell'apparentamento appare volgendo lo sguardo, scevro di preconcetti, a quanto è avvenuto nella prima metà del secolo in Italia ed, in genere, in tutti i paesi di Europa. L'apparentamento, invero, silenziosamente e inavvertitamente, ha reso possibile che i movimenti dei partiti più agguerriti da minoranza si trasformassero in maggioranza ad opera specialmente — ironia della sorte! — delle forze più tipicamente conservatrici, le quali rinunziavano, senza avvedersene, definitivamente al potere proprio nel momento stesso in cui ponevano in essere intese dirette a soddisfare ad ogni costo l'interesse alla conservazione del potere che le tormentava e le logorava. L'apparentamento si è rilevato, così, come uno dei mezzi più adatti per sostituire alla *instaurazione violenta* di un regime, che fa leva sulla forza bruta e materiale, molto spesso rivelatasi inefficiente, *l'instaurazione fraudolenta*, che rende possibile la conquista del potere attraverso una lenta, ma profonda opera di penetrazione.

La forza dell'apparentamento non si è estrinsecata, però, solo nel concorrere all'instaurazione dei regimi totalitari ad opera di forze conservatrici e democratiche, sia pure deteriori, ma è riuscito, in regime democratico, a rendere possibile che alla minoranza venissero attribuiti i poteri spettanti alla maggioranza. Questa situazione appare in tutta la sua realtà considerando le elezioni amministrative svoltesi in Italia nel 1946, alle quali fu data da tutte le forze in competizione un carattere spiccatamente politico.

Molte forze, invero, di partiti o di gruppi, che da sole non erano in grado di conquistare le amministrazioni locali, si unirono con altre forze per raggiungere l'intento. Mentre, però, quasi tutti i partiti si orientarono verso *blocchi* o *apparentamenti* determinati da ragioni contingenti e, specialmente, locali, il partito comunista, sospinto da un interesse di carattere generale, che superava manifestamente le situazioni particolari, costituì in quasi tutti i centri il *fronte democratico popolare, per realizzare*, sotto l'egida delle leggi in vigore, un *apparentamento* destinato ad avere una portata politica e costituzionale, che non a tutti apparve nella sua realtà, ma che fu, in effetti, assai notevole. Il *fronte popolare*, invero, non solo rafforzò i legami già profondi del comunismo con la corrente del socialismo così detto ufficiale e provocò intese con forze del vecchio mondo politico, ma rese possibile che, un movimento, in centri in cui era una minoranza politica, riuscisse, sia pure parzialmente, a conquistare il potere che sarebbe spettato alle forze costituenti la maggioranza politica.

Questa situazione fu determinata dal fatto che si fece ricorso, per le elezioni amministrative nel 1946, alla legge del 1915, apportando ad essa solo leggere modifiche, quasi si avesse il timore di diminuirne i pregi e come se la vita politica del 1946 non fosse diversa da quella del 1915 e non fossero sorte situazioni nuove per la presenza di molteplici fattori, non ultimo dei quali era proprio l'apparentamento, forza potentissima in atto, la quale avrebbe potuto, come in effetti avvenne, rafforzare artificiosamente le posizioni dei gruppi politici più organizzati e più abili.

Nelle elezioni politiche nel 1948, l'apparentamento non ebbe ad esercitare alcuna in-

fluenza non già perché non fu posto in atto e non fu tentato di avvalersene per influire nella rilevazione delle varie forze in competizione, ma per il fatto che i gruppi apparentati, nonostante la coalizione, ebbero un numero di suffragi inferiore a quello ottenuto da altre forze politiche. È a pieno evidente, però, che, se le forze apparentate avessero avuto il maggior numero dei suffragi, avrebbero ottenuto, per il congegno dei resti adottato nel sistema del 1948, quella percentuale maggiore di seggi, che, invece, è andata a favore del partito che da solo, senza apparentamenti, ha raggiunto il maggior numero dei suffragi.

Constatato che l'apparentamento è una forza adoperata dai partiti e dai gruppi in competizione nella lotta elettorale e che, non disciplinata dalla legge, può creare situazioni artificiose, rendendo, soprattutto, possibile la attribuzione alla minoranza di seggi spettanti alla maggioranza, si deve trarne, sul terreno legislativo, le necessarie conseguenze.

In proposito, si potrebbe essere indotti a pensare che se l'apparentamento si è rivelato un veleno micidiale per la vita democratica, dovrebbe essere bandito e, perciò, vietato dalla legge. Ma negli ordinamenti, ispirati a principî di libertà, non è il divieto artificiosamente imposto l'arma alla quale si deve ricorrere per impedire movimenti e orientamenti politici. D'altra parte, il divieto sarebbe inefficiente. L'esperienza costituzionale sta a dimostrare che in materia elettorale si escogitano i mezzi più diversi per ottenere più di quello che spetta e che proprio l'apparentamento, nelle molteplici forme in cui è posto in essere, rivela che le forze in competizione fanno ricorso a tutte le possibili forme di camuffamento, anche le più assurde, per avvalersi della coalizione con altre forze al fine di realizzare, comunque, la conquista del potere.

Contro l'apparentamento usato come arma antidemocratica non esiste altro rimedio che la disciplina giuridica dell'apparentamento, per fare di questo insopprimibile fenomeno della vita politica attuale un'arma che, non lasciata all'abilità manovriera di un partito o di un gruppo, ma disciplinata dalla legge e concessa ugualmente a tutti indistintamente i partiti ed i gruppi, renda possibile uno schieramento delle varie forze in relazione alle grandi linee direttive sulle quali si svolge la lotta politica. Il corpo elettorale, così, non potrà essere sorpreso dall'abilità di un partito a danno di altri partiti, ma sarà in grado di conoscere l'effettiva posizione politica di ciascun raggruppamento e potrà liberamente scegliere tra essi e far convergere il maggior numero di suffragi a favore di quelle forze che ritiene, nella sua maggioranza, degne del potere di comando in quanto aderiscono a linee programmatiche generali che trovano il consenso nella maggioranza del paese.

La legge proposta non crea, pertanto, arbitrariamente ed artificiosamente l'apparentamento, ma contrappone all'apparentamento in atto, usato come arma antidemocratica, l'apparentamento che costituisce un sistema di lotta democratica messo alla portata di tutte le forze in competizione e tenta di impedire che una forza politica, abilmente manovrata, crei situazioni artificiose destinate ad avvelenare la vita democratica e a turbarne l'andamento e lo sviluppo.

Il sistema proposto, inoltre, mentre costringe tutte le forze ad assumere e far conoscere la loro posizione in relazione alle direttive politiche generali, che il Parlamento deve seguire nello svolgimento della sua attività, orienta, nello stesso tempo, le forze che hanno un ideale fondamentale comune verso una intesa su linee basilari del sistema di governo e lascia assoluta libertà alle forze stesse non solo di perseguire i loro fini particolari, ma anche di alternarsi al potere, in piena autonomia e indipendenza, ovvero di congiungersi e anche di dividersi nell'esercizio del potere stesso senza pericolo alcuno per il sistema democratico.

Per le ragioni prospettate, la maggioranza è profondamente convinta che la disciplina giuridica proposta per l'apparentamento delle forze elettorali in competizione risponde, allo stato attuale della vita politica, a una profonda esigenza del sistema parlamentare e democratico.

## PROPORZIONALE E GOVERNO DELLA MAGGIORANZA

Il terzo principio fondamentale, al quale si ispira la proposta legislativa, consiste nell'attribuire al raggruppamento che abbia la maggioranza assoluta dei suffragi un numero di seggi maggiore di quello che ad esso spetterebbe in proporzione al numero dei voti e nello stabilire che l'assegnazione dei seggi in seno a ciascun raggruppamento delle forze di maggioranza e di minoranza avvenga in proporzione al numero di voti ottenuto da ciascuna di esse.

I due criteri, il *governo della maggioranza* e la *proporzionale*, che per il passato erano adottati separatamente nei varî ordina-

menti democratici ed anche nel nostro, vengono accolti congiuntamente in modo da assicurarne l'opportuna integrazione.

La profonda ragione di essere del sistema proposto dal Governo è stata già prospettata nel 1945 da Pietro Nenni con grande semplicità e chiarezza. « Il *sistema elettorale più democratico* — scriveva l'egregio parlamentare — è quello che consente alla maggioranza di governare. La *proporzionale pura, senza premio alla maggioranza*, in un paese a partiti multipli, presenta l'inconveniente *di non consentire a nessuno di governare*, né alla sinistra, né alla destra... ».

Il pensiero manifestato da Pietro Nenni, da parlamentare che partecipa intensamente alla vita politica, corrisponde sostanzialmente, per chi non si lasci sorprendere dalla apparente diversità delle parole, al pensiero pressoché unanime che, in ogni tempo ed in ogni luogo, senza lasciarsi deviare da idee preconcette, hanno manifestato scienziati ed uomini politici allorché hanno posto in rilievo che in un sistema democratico è fondamentale il principio della proporzionale, ma che esso non può trovare applicazione in modo rigido ed assoluto e deve, per di più, essere integrato da altri principî per renderne possibile l'accoglimento e assicurarne l'efficienza.

La proporzionale costituisce, senza dubbio alcuno, una delle tappe più luminose nell'evoluzione della vita politica dei popoli: una grande conquista della democrazia, in virtù della quale i seggi di un'assemblea elettiva sono attribuiti in modo da assicurare alle varie forze la possibilità di concorrere allo svolgimento del sistema costituzionale, così come ad ogni uomo, nei regimi liberi, è concesso di estrinsecare la propria attività e di farla valere nella vita in comune con gli altri uomini.

La proporzionale, però, superando gli eccessi del fanatismo, con cui è stata introdotta nella legislazione dei varî paesi dopo lotte memorande e propaganda intensa, va considerata per quello che è e per quello che può rendere nell'ambito di un sistema elettorale e nel quadro più vasto di un sistema di governo.

La proporzionale, nell'economia di un sistema elettorale, non può rappresentare che uno solo dei principî informatori di un congegno che è quanto mai macchinoso e complesso, anche se non appare ad una valutazione superficiale.

Per la sua natura particolare, che consente di attribuire automaticamente valore ad una votazione, al fine dell'assegnazione dei seggi in base ai risultati della consultazione elettorale, la proporzionale offre notevoli vantaggi, tra i quali sono degni di rilievo la semplicità e l'impossibilità di arbitrarie manipolazioni dei dati rilevati.

La proporzionale, però, proprio per la sua speciale natura, incontra notevoli difficoltà nella sua applicazione ed è destinata ad avere un valore necessariamente limitato e relativo, perché non può rendere al di là di quello che le è consentito per essere poggiata su numeri e cifre, che non sempre riescono a riprodurre, nella sua interezza, la realtà politica.

La proporzionale si rivela inadeguata e insufficiente per la valorizzazione integrale dei risultati elettorali, anzitutto perché può trovare completa applicazione solo in relazione a dati artificiosamente precostituiti in astratto, ma non in concreto. Il fenomeno dei *resti* è un'insopprimibile realtà di tutte le consultazioni elettorali, la quale impone un problema, la cui soluzione ha tormentato in tutti i tempi e in tutti i luoghi scienziati ed uomini politici e costringe all'assegnazione di alcuni seggi in base ad un principio diverso da quello proporzionale, offrendo la prova più incontrovertibile dell'infondatezza del *mito* della così detta *proporzionale pura*.

La proporzionale, inoltre, anche a prescindere dalle difficoltà materiali nella sua applicazione, si rivela, anche per un'altra ragione ben più profonda, inadeguata a costituire da sola un principio idoneo ad attribuire valore alle varie forze politiche in modo rispondente alla loro effettiva entità. Le forze politiche sono forze della vita umana e sociale e non possono, perciò, essere espresse in tutta la loro realtà, in numeri che sono, in definitiva, come fotografie, le quali consentono di rilevare un uomo, un oggetto o una località, nelle sue fattezze esteriori, ma non nella sua sostanziale entità. L'assegnazione proporzionale dei seggi in base al numero dei suffragi, pertanto, se offre la possibilità di assicurare, in seno all'assemblea elettiva, una rappresentanza di tutte le forze politiche e rende, in conseguenza, il Parlamento simile ad una carta geografica nella quale siano riprodotte tutte le parti di un paese, non consente di determinare la sostanziale ed effettiva realtà delle varie forze politiche.

Il principio proporzionale, pertanto, può fare del sistema elettorale un cannocchiale che consente la contemplazione delle forze politiche nella loro materialità, ma non può farne uno strumento idoneo a determinare la vera essenza delle forze stesse.

Ma, anche se si volesse, per assurdo, riconoscere alla proporzionale l'idoneità a ripro-

durre le forze politiche esistenti nel paese in tutta la loro realtà, è fuori dubbio che essa mette in grado di stabilire quali sono le forze che devono essere rappresentate in Parlamento, ma non consente di determinare la forma in cui il concorso delle varie forze si deve realizzare nel sistema costituzionale ed, in particolare, di identificare tra le forze destinate a costituire l'assemblea elettiva quelle alle quali deve essere, poi, affidato il *governo*. Eppure per la massima efficienza di un sistema parlamentare in genere ed, in special modo, di un sistema come quello attualmente in vigore in Italia in cui il governo formalmente è nominato dal Capo dello Stato, ma, sostanzialmente, è espressione della volontà del Parlamento, che ad esso deve accordare la fiducia ed impartire le supreme direttive politiche, è al corpo elettorale che deve spettare di indicare non solo le forze destinate a rappresentare il popolo in Parlamento, ma anche quelle che devono costituire l'organo motore di tutto il sistema parlamentare, cioè, il governo. Questa profonda necessità si rivela, nella sua interezza, nell'esperienza costituzionale dei varî paesi europei ed, in particolare, nelle alterne e tormentate vicende della vita parlamentare francese ed italiana.

Nell'ordinamento adottato in Francia ed in Italia si è, invero, lasciato alla camera elettiva la possibilità di determinare le forze da preporre al Governo. Questo sistema, che appariva destinato a realizzare l'esigenza democratica di lasciare, in via esclusiva, agli stessi deputati eletti la possibilità di interpretare, al fine della formazione del governo, la volontà del popolo manifestata nelle elezioni, si è rivelato, nella sua applicazione, dannoso per la vita del Parlamento e, quindi, per tutta la vita costituzionale, sulla quale il Parlamento esercita un peso notevole.

Il sistema, invero, nonostante gli sforzi generosi di insigni parlamentari, ha dato luogo a ondeggiamenti e contrasti di gruppi e di singoli ed ha indotto a ibridi e ad antidemocratici connubi, determinando l'instabilità e, soprattutto, l'ineficienza del governo ed ha segnato, sia pure in concorso di altre cause, il decadimento del Parlamento e, di conseguenza, del sistema democratico che nel Parlamento trova la sua massima espressione.

Questa dura esperienza costituzionale ha rivelato che un sistema elettorale, per rispondere in pieno alle esigenze che è destinato a soddisfare, non può, né deve avere lo scopo di far conoscere le forze politiche solo nella loro entità numerica, ma deve essere idoneo ad individuare le forze che il corpo elettorale vuole siano preposte al governo, il quale costituisce, per chi non voglia perdersi nelle astrazioni, il centro intorno al quale sostanzialmente gravita tutta la vita del Parlamento.

L'esperienza costituzionale ha rivelato, di conseguenza, un'altra verità. La proporzionale, se può assicurare la rappresentanza in Parlamento di tutte le forze politiche esistenti nel paese, non consente di individuare le forze che esprimono la maggioranza del corpo elettorale e del paese e che, perciò, hanno diritto di governare. In un solo caso la proporzionale sarebbe idonea a risolvere il problema della formazione del governo, che è fondamentale per il sistema parlamentare: se fosse possibile costituire il governo con la partecipazione di tutte le forze politiche esistenti in Parlamento. Ma questa possibilità non sussiste e non è realizzabile allo stato attuale. Alcune forze politiche sono in contrasto irresolubile tra loro e non possono, perciò, convivere nel governo dello Stato. E se il governo di tutti non è ipotizzabile, è a pieno evidente che la proporzionale lascia alle varie forze rappresentate in seno al Parlamento la determinazione della formazione del governo in base ad accordi che esprimono e risentono degli interessi particolari dei partiti e dei gruppi e che, comunque, non riescono a riprodurre l'effettivo orientamento politico del paese. La proporzionale, di conseguenza, applicata da sola per l'assegnazione dei seggi, fa sì che il sistema elettorale non realizzi la funzione fondamentale cui è destinato: la *rappresentanza politica*.

Appare, così, in tutta la sua imperiosità, la profonda esigenza avvertita dal governo di porre nel sistema elettorale, accanto al principio proporzionale per la formazione del Parlamento, un altro principio in virtù del quale il corpo elettorale, destinato ad interpretare il pensiero e la volontà del popolo, sia messo in grado di indicare le forze destinate al governo.

Per soddisfare quest'esigenza la proposta di modifica della legge elettorale accoglie il principio di attribuire il maggior numero dei seggi al raggruppamento che ottiene la maggioranza assoluta dei suffragi, principio che risponde in pieno al sistema democratico di affidare la leva del comando alle forze che sono l'espressione della maggioranza dei componenti una comunità.

Il principio proposto, a giudicare in profondità, superando qualsiasi preconcetto, non è altro che il principio della maggioranza applicato alla formazione del governo, che è universalmente accolto da tutti i partiti poli-

tici come fondamentale in un sistema democratico.

Il principio del *governo della maggioranza* costituisce una grande conquista della democrazia. La maggioranza segna, invero, il superamento del sistema dell'unanimità, apparentemente più democratico, ma sostanzialmente caratterizzato dal predominio del volere di un individuo o di un gruppo, data la impossibilità nella vita di una comunità sociale della piena concordanza dei voleri individuali. La « maggioranza » segna, altresì, la netta linea di demarcazione tra i varî regimi autoritarî o totalitarî e quello democratico e costituisce, più propriamente, la chiave di volta per il « movimento » e lo « sviluppo » di un regime democratico.

Il regime autoritario è caratterizzato dalla prevalenza della volontà del Capo dello Stato o del capo del governo o, ancora, del capo di un partito o di un gruppo politico; il regime totalitario è caratterizzato dal potere esclusivo di una sola forza, che assorbe e annulla tutte le altre; il regime democratico consente a tutte le forze di partecipare alla vita costituzionale attraverso il governo della maggioranza delle forze in giuoco.

Il principio del governo della maggioranza consente la realizzazione del sistema democratico, perché, pur permettendo alle varie forze politiche di contribuire allo svolgimento della vita costituzionale, le gradua e le disciplina determinando quella *gerarchia di forze*, che è indispensabile al funzionamento del sistema costituzionale, come di ogni altro sistema di vita in comune. E per la sua idoneità a realizzare un sistema democratico il principio del governo della maggioranza è universalmente accolto, riconoscendosi, senza contrasti, che, allo stato attuale della evoluzione della vita politica, non è possibile il governo al quale partecipino tutte indistintamente le forze rappresentate in Parlamento.

La proposta del governo di modifica della legge elettorale si inquadra, pertanto, in un sistema di equilibrio delle forze politiche che è fondamentale in un regime democratico e che è destinato ad assicurarne la stabilità e lo sviluppo in maniera sempre più conforme alle esigenze della vita costituzionale.

La legge proposta attribuisce, in particolare, al corpo elettorale il potere di indicare, liberamente e democraticamente, le forze che per le linee programmatiche generali su cui sono concordi e per essere l'espressione dell'indirizzo politico verso il quale è orientata la maggioranza del paese, sono meritevoli di essere preposte al governo dello Stato in modo da assicurarne in pieno l'efficienza.

La singolarità del sistema proposto non sta, di conseguenza, nell'introdurre il principio del potere conferito alla maggioranza, principio già accolto dal nostro come da altri ordinamenti democratici, ma nel determinare che la maggioranza alla quale spetta il potere, non è quella voluta dagli eletti al Parlamento, ma quella che al Parlamento è indicata dallo stesso corpo elettorale.

Il sistema proposto costituisce, pertanto, un'ulteriore realizzazione ed un perfezionamento del sistema democratico attraverso il quale il popolo partecipa alla vita costituzionale.

Differenziandosi nettamente da tutti i sistemi, in cui la formazione del governo è dovuta ad un atto di imposizione proveniente dall'alto ovvero ad accordi di partiti, di gruppi politici o di singoli parlamentari, il sistema proposto rende possibile che il popolo stesso, attraverso il corpo elettorale, nel procedere alla formazione del Parlamento, concorra, anche alla designazione delle forze destinate al governo, che del Parlamento è la massima espressione.

Il sistema, inoltre, assciura, che il Governo, forte della designazione del corpo elettorale, possa stabilmente svolgere la sua attività nella pienezza del suo potere e riafferma, nello stesso tempo, l'autorità ed il prestigio del Parlamento, in quanto le varie forze in esso rappresentate sono destinate a svolgere la loro funzione in base alla designazione del corpo elettorale relativa al modo in cui esse devono concorrere allo svolgimento della vita costituzionale.

Il sistema proposto, poi, nell'attribuire allo stesso corpo elettorale l'individuazione delle forze destinate al governo è circondato dalla più democratica delle garanzie in quanto il maggior numero dei seggi è attribuito solo alle forze che sono l'espressione della maggioranza assoluta dei suffragi.

Per le ragioni poste in rilievo, la maggioranza della Commissione è profondamente convinta che la modifica sottoposta dal Governo all'esame del Parlamento merita accoglimento non solo perché attribuisce, con criterio democratico, maggiori poteri al corpo elettorale, ma perche tende a fare in modo che il Parlamento ed il Governo possano divenire, il misura sempre maggiore, il centro motore della vita costituzionale, rafforzando, così, il sistema democratico che è solennemente sancito dalla Carta costituzionale

## OSSERVAZIONI RELATIVE ALLE ECCEZIONI SOLLEVATE CONTRO IL DISEGNO DI LEGGE

L'approfondita determinazione dei principî, ai quali si ispirano le modifiche della legge elettorale sottoposta all'esame del Parlamento, sta, nella sua obiettività, a dimostrare e documentare l'assoluta infondatezza delle eccezioni sollevate per negare la costituzionalità della proposta del Governo.

Ad eliminare, però, qualsiasi ombra di dubbio va, doverosamente, compiuto l'esame particolareggiato delle eccezioni.

* * *

È stato eccepito, anzitutto, che la legge non provvede alla copertura delle maggiori spese per il sistema di elezione che si propone.

In proposito, va rilevato che la proposta riflette una modifica parziale del testo unico in vigore delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, che è, perciò, richiamato in tutte le sue parti e, quindi, anche nella disposizione contenuta nell'articolo 71, la quale autorizza il Ministro del tesoro a tutte le variazioni in bilancio necessarie per far fronte alle spese relative allo svolgimento delle elezioni in conformità delle disposizioni legislative.

*Ad abundantiam*, va rilevato che lo svolgimento dell'elezione per la formazione della Camera dei deputati è previsto ed imposto dalla Carta costituzionale e le diverse leggi ordinarie che sono destinate ad attuare le norme della Costituzione non hanno mai previsto una *determinata* spesa e, quindi, la spesa cui darebbe luogo l'esecuzione del sistema proposto non potrebbe considerarsi superiore ad altra spesa già prevista.

Va, altresì, rilevato che il Governo, in occasione della proposta in esame, ha seguito un sistema, al quale si è costantemente uniformato il Parlamento sia in via generale, sia in occasione della emanazione di leggi elettorali. Contro il sistema mai alcun parlamentare o alcun gruppo politico ha sollevato obiezione alcuna né nella Commissione di finanza e tesoro, né in Assemblea.

* * *

Si eccepisce, ancora, che, accogliendosi le modifiche proposte, non tutti i deputati sarebbero eletti per ogni ottantamila elettori e ciò sarebbe in contrasto con la norma costituzionale, la quale prescrive che la Camera dei deputati è eletta in ragione di un deputato per ogni ottantamila abitanti.

Va, in proposito, rilevato che la Carta costituzionale stabilisce che la Camera dei deputati è costituita da un numero complessivo di deputati, che è determinato in ragione di un deputato per ogni ottantamila abitanti. La Carta costituzionale non prescrive, invece, che ogni deputato deve essere eletto da ottantamila abitanti. Questa disposizione, d'altra parte, sarebbe stata in netto ed irresolubile contrasto con la norma fondamentale della Carta costituzionale, contenuta nell'articolo 67, la quale, in conformità del concetto di rappresentanza politica accolto negli ordinamenti democratici, consacra solennemente che il deputato rappresenta la nazione nel suo complesso e non un numero più o meno determinato di abitanti e, tanto meno, di elettori.

L'interpretazione che il Governo dà, con la sua proposta, alla Carta costituzionale è, del resto, pienamente conforme al convincimento manifestato, senza eccezioni e senza contrasti, e implicitamente ribadito oggi con l'opposizione alla riforma, a proposito delle norme legislative in vigore sull'elezione della Camera dei Deputati, le quali prevedono una serie di disposizioni relative al conteggio dei resti ed al collegio nazionale, che non consentono affatto che ogni deputato sia eletto da ottantamila elettori o abitanti.

* * *

È stato, ancora, eccepito che le modifiche proposte violano la norma della costituzione di cui all'articolo 56, la quale stabilisce che la Camera dei Deputati è eletta con *suffragio diretto*. Si assume, in proposito, che con il congegno che si propone per l'attribuzione di alcuni seggi, gli elettori di una circoscrizione contribuirebbero con i loro voti all'elezione di deputati di altre circoscrizioni.

È, innanzi tutto, da rilevare, che niente autorizza a ritenere che nella carta costituzionale si sia parlato di *voto diretto* in senso manifestamente improprio, quale è, indubbiamente quello che viene prospettato. Meditando, invece, i lavori preparatori degli atti dell'Assemblea Costituente e tenendo presente il complesso delle disposizioni in materia, tutto induce a ritenere che con la norma dell'articolo 56 della Carta costituzionale si è voluto prescrivere che il voto deve essere *diretto* nel senso di cui se ne parla universalmente nella scienza, nella legislazione e nella pratica costituzionale, cioè, nel senso che gli elettori eleggono direttamente, con i loro suffragi, i deputati e ciò a differenza di quanto avviene per il *sistema a voto indiretto*, in virtù del

quale gli elettori eleggono alcuni rappresentanti o elettori di secondo grado, che, poi, a loro volta eleggono i deputati.

Ma se anche, per assurdo, si volesse seguire la concezione del voto diretto che viene prospettata, è a pieno evidente che il sistema proposto sarebbe più aderente alla costituzione di quello in vigore, perché mette in grado il corpo elettorale non solo di procedere alla formazione della Camera dei Deputati, ma anche di concorrere alla formazione del governo, che è l'organo motore del sistema parlamentare. Il corpo elettorale, invero, se fossero approvate le modifiche, sarebbe messo in grado di far convergere la maggioranza assoluta dei suffragi a favore di un determinato raggruppamento, al quale sarebbe conferito il maggior numero dei seggi e, con esso, il potere di governo, che spetta alla maggioranza.

* * *

È stata prospettata la violazione della Carta costituzionale anche sotto il profilo che, secondo la disciplina legislativa che si propone, l'assegnazione dei seggi non avverrebbe in modo proporzionale ai voti ottenuti dalle varie forze politiche.

A sostegno dell'eccezione si rileva che l'Assemblea Costituente ebbe a votare un ordine del giorno, nel quale manifestava il suo convincimento che la Camera dei Deputati avrebbe dovuto essere eletta col sistema proporzionale.

L'opinione che si prospetta è solo nelle apparenze fondata.

È da rilevare, innanzi tutto, che il generico riferimento al sistema proporzionale non equivale all'accoglimento del criterio così detto della proporzionale pura, né tanto meno all'esclusione di altri principî destinati ad integrare quello proporzionale. Ma, anche a voler prescindere da questa decisiva considerazione, va precisato che l'Assemblea Costituente, mentre con un ordine del giorno manifestò il convincimento che l'elezione della Camera dei Deputati, alla quale si doveva procedere per la ricostituzione del Parlamento dovesse avvenire col sistema della proporzionale, respinse all'unanimità la proposta di consacrare nella Carta costituzionale il principio della proporzionale per la formazione della Camera dei Deputati. L'Assemblea Costituente volle, così, lasciare libero il legislatore di adottare in avvenire il sistema ritenuto più opportuno, senza alcun vincolo costituzionale. Questo preciso significato delle determinazioni dell'Assemblea Costituente, se può sfuggire a chi si soffermi ad una valutazione superficiale o interessata, non può sfuggire al legislatore che deve compiere un esame approfondito e sereno della situazione.

D'altra parte, che la Carta costituzionale non abbia accolto il criterio così detto della proporzionale pura è stato, unanimemente, riconosciuto nel momento in cui, senza contrasti e senza eccezioni, è stata emanata la legge per le elezioni politiche del 1948, la quale rende possibile che i grandi partiti di massa, per il fatale gioco dei resti, ottengano, a danno dei così detti partiti minori, un premio effettivo che può oltrepassare anche il 10 per cento ed equivalere al premio previsto nel sistema che si propone. L'unica differenza sta in ciò che nel sistema in vigore il premio è attribuito alla *maggioranza relativa*, mentre nel sistema che si propone il premio è attribuito alla *maggioranza assoluta*.

* * *

Si afferma, ancora, che il sistema proposto è incostituzionale, perché il voto non sarebbe eguale per tutti gli elettori in quanto per eleggere un deputato di minoranza occorrerebbe un numero di voti maggiore di quello necessario per eleggere un deputato di maggioranza.

In proposito, va rilevato che l'*uguaglianza del voto*, nella terminologia delle norme costituzionali, delle leggi elettorali e della prassi costantemente seguita, è intesa nel senso che tutti indistintamente gli elettori, qualunque sia la loro posizione e condizione sociale, hanno egualmente diritto ad un voto solo e ciò a differenza di quanto avviene per i sistemi a *voto plurimo*, per i quali un elettore, in considerazione dell'età, del censo, delle cariche che ricopre o di altre situazioni particolari, ha diritto a più voti.

Stando, pertanto, alla terminologia tradizionale, accolta senza dubbio dalla Carta costituzionale, è a ritenere che il sistema proposto prevede un *voto uguale* per tutti i cittadini.

* * *

Si afferma, ancora, per sostenere l'incostituzionalità della proposta governativa che se anche le modifiche che si sottopongono all'esame del Parlamento non sono contrarie alle disposizioni della Carta costituzionale considerate nella loro letterale formulazione, sono, però, in irresolubile contrasto con lo spirito che le informa.

Il rilievo è privo di fondamento, sia che si voglia considerarlo dal punto di vista puramente formale, sia che si voglia, invece, valutarlo dal punto di vista sostanziale, sotto il profilo politico.

Dal punto di vista formale, è fuori dubbio che per una Costituzione rigida i principî validi sono quelli espressamente consacrati in disposizioni legislative ovvero quelli che si possono desumere dal complesso delle disposizioni stesse.

Dal punto di vista politico, va considerato che, per le disposizioni particolari della Carta costituzionale e per i principî che le informano nel loro complesso, il Parlamento è posto al centro del sistema costituzionale. Mentre il Presidente della Repubblica è destinato ad esprimere l'unità dello Stato e ad esercitare una funzione di equilibrio tra i vari poteri e di controllo per l'osservanza della Costituzione, spetta in modo esclusivo al Parlamento di segnare le supreme direttive politiche per il reggimento dello Stato. Se questa situazione non si può revocare in dubbio, la riforma proposta, lungi dall'essere in contrasto con i principî informatori della Costituzione, è ad essi perfettamente aderente, in quanto tende a rendere maggiormente efficiente il Parlamento nello svolgimento della sua funzione, a rafforzarne l'autorità ed il prestigio e ad assicurare, in particolare, la possibilità che esso costituisca nella realtà, oltre che nell'astrazione delle norme contenute nell'ordinamento giuridico, il centro motore della vita costituzionale.

* * *

Contro il disegno di legge del Governo si solleva, poi, un'obiezione di illegittimità sostanziale e di inopportunità politica per il fatto che le modifiche alla legge elettorale per la formazione della Camera dei Deputati sono proposte alla vigilia delle elezioni.

Si potrebbe in proposito porre in rilievo, attraverso una serie di richiami della vita parlamentare del nostro, come di altri paesi, che molte leggi elettorali sono state emanate alla vigilia delle elezioni. Si potrebbe aggiungere che quest'innegabile realtà è dovuta ad una profonda necessità della vita costituzionale. La legge in genere e quella elettorale, in particolare, deve essere l'espressione della realtà politica in atto. La legge elettorale, per la sua stessa funzione, deve al pari di tutte le altre leggi ispirarsi ai principî fondamentali e immutabili consacrati dalla costituzione, ma deve, nello stesso tempo, essere la vigile sentinella di tutte le ore se vuole adempiere alla sua funzione di riprodurre ed immettere nel sistema costituzionale le forze politiche esistenti nel paese. Una legge elettorale va, pertanto, emanata o respinta a seconda che risponda effettivamente alle esigenze della vita costituzionale, ma non già solo perché è proposta alla vigilia delle elezioni.

La particolare natura della legge elettorale è stata decisamente riconosciuta dalla stessa Assemblea Costituente all'atto in cui ha emanato la Carta costituzionale. Alcuni parlamentari, invero, rifacendosi ad opinioni manifestate in altra epoca e dovute, più che ad altro, ad improprietà di linguaggio, avevano sostenuto che le disposizioni di legge relative alla formazione delle Camere del Parlamento dovessero essere inserite nella Carta costituzionale. L'Assemblea Costituente, nella sua grande maggioranza, però, pur ammettendo l'importanza fondamentale della legge destinata a disciplinare la formazione degli organi costituzionali elettivi, respinse decisamente la proposta, riconoscendo, così, che la legge elettorale, al pari e, forse, ancora più delle altre leggi, deve essere sottoposta a tutte le modificazioni che sono imposte dai mutamenti della vita politica, dai quali non si può, né si deve prescindere nello svolgimento della funzione legislativa.

Senza dubbio, l'impossibilità di determinare con un criterio aprioristico, sottratto a qualsiasi arbitrio, l'epoca, in cui una legge elettorale deve essere emanata, offre il fianco all'eventualità di abusi e di inconvenienti. Ma, se si volesse disconoscere la necessità di una modifica di una legge, per il solo fatto che può essere il pretesto per il compimento di atti arbitrarî, tutta la vita dei sistemi democratici sarebbe paralizzata.

Nella situazione attuale, però, si è assolutamente al riparo dal pericolo che la legge possa servire ad interessi particolari di un partito o di un gruppo.

Il sistema che si propone sta, nella sua incontrovertibile obiettività, per il suo congegno, ad escludere la possibilità di arbitrî o di manovre artificiose per turbare la consultazione elettorale. Esso, invero, fa dipendere il conferimento del premio per rafforzare il potere che spetta al governo dalla volontà della *maggioranza assoluta* del corpo elettorale.

A ciò si aggiunga che l'orientamento della vita politica attuale dominata dalle masse e destinata a svolgersi su grandi linee direttrici rende assai scarsa l'influenza che il sistema per lo svolgimento delle elezioni esercita sulla manifestazione del corpo elettorale, il quale

trova modo di manifestare la sua effettiva volontà, qualunque sia il congegno che viene escogitato per alterare la rilevazione delle forze politiche.

* * *

Si eccepisce, infine, l'illegittimità sostanziale della riforma, perché, non essendo stato ancora attuato l'istituto della Corte costituzionale, la maggioranza, approvando la legge, si verrebbe a sottrarre al controllo da parte dell'organo, che nell'ordinamento in vigore è destinato a valutare se una legge viola la Costituzione.

In proposito, si potrebbe osservare che, se l'eccezione fosse fondata, avrebbe dovuto e dovrebbe essere sollevata per tutte indistintamente le proposte di legge. Non risponderebbe, certo, a principî di correttezza costituzionale concorrere all'emanazione di una legge, quando si è convinti che nell'ordinamento in vigore non è possibile legiferare prima che la Corte costituzionale sia costituita.

Ma, esaminando l'eccezione nella sua sostanza, va rilevato che la Corte costituzionale è destinata ad esercitare un controllo giurisdizionale di mera legittimità, come ha riconosciuto il Parlamento nel formulare le disposizioni legislative per l'attuazione della Corte stessa. Il controllo politico, di merito, sulla attività del Parlamento spetta unicamente al corpo elettorale, che, chiamato a scadenza predeterminata dalla Costituzione a procedere alla formazione delle Camere, si pronunzia, sostanzialmente, sull'attività da esse compiuta, interpretando il pensiero e la volontà di tutto il popolo.

La maggioranza, approvando, pertanto, la proposta di legge nell'imminenza delle elezioni, lungi dal sottrarsi al controllo politico, che la Costituzione prevede, ad esso si sottopone democraticamente, in modo diretto ed immediato.

* * *

La valutazione particolareggiata delle obiezioni, che si sollevano contro le modifiche della legge elettorale, è valsa a ribadire la piena rispondenza dei principî, che ispirano la riforma alle norme della Costituzione e alle esigenze della vita costituzionale.

La maggioranza della Commissione ha, pertanto, la sicura e serena consapevolezza che la proposta di legge, è destinata a perfezionare il sistema elettorale in vigore per la formazione della Camera dei deputati ed a renderlo uno dei più progrediti degli Stati moderni per la sua piena rispondenza agli ideali della democrazia.

Lungi dal costituire un tentativo di provocare una consultazione elettorale, che non riproduca la vera volontà del popolo italiano e che consenta l'arbitraria permanenza al Governo dello Stato delle forze che attualmente detengono il potere, la legge sottoposta all'esame del Parlamento è un appello immediato e diretto al paese, perché, liberamente e democraticamente, prenda posizione nella grande lotta ingaggiata dalle forze politiche in contrasto e manifesti, se lo vuole, che sia mantenuto fermo e rafforzato il regime democratico e che, di conseguenza, sia consentito al Parlamento e al Governo di svolgere le loro funzioni nella pienezza dei poteri ad essi conferiti.

Il Governo ha adempiuto al dovere di tracciare le linee per la formazione della futura Camera dei Deputati in modo da assicurare il mantenimento ed il rafforzamento del regime democratico.

Il Parlamento, fedele al mandato ricevuto dal corpo elettorale il 18 aprile 1948, valuterà, al disopra dei contrasti dei partiti, dei gruppi e degli uomini politici, se le modifiche proposte alla legge elettorale rispondono effettivamente alle esigenze della vita costituzionale.

Il popolo dirà la sua parola definitiva. In un paese libero, in cui a tutte le forze in competizione è consentito di manifestare le loro idee, è il popolo che deve dire se vuole che sia mantenuto fermo il sistema costituzionale democratico e se il Parlamento deve essere considerato, come è nelle aspirazioni di alcuni, il ponte di passaggio per un regime di una sola forza politica, o se, invece, deve rimanere, come vuole la Costituzione, il centro motore della vita democratica del nostro Stato.

La maggioranza ha fede che alla sua volontà corrisponderà la volontà del popolo italiano, il quale, superando i contrasti che lo dividono e le ideologie particolari che lo orientano, indicherà le forze politiche destinate, nel Parlamento e nel Governo, a rafforzare il regime democratico ed a renderne possibile gli ulteriori sviluppi nell'ambito della comunità europea e nel grande quadro della comunione dei popoli liberi.

TESAURO E BERTINELLI, *Relatori per la maggioranza.* (1).

---

(1) La stesura della relazione, per accordi tra i relatori, è stata fatta dall'onorevole Tesauro.

# RELAZIONI DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La minoranza della vostra prima Commissione ha profondi e ragionati motivi per dissentire radicalmente dall'avviso e dall'atteggiamento assunti dalla maggioranza circa il disegno di legge n. 2971, recante modifiche al testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26. Essa ritiene che questo disegno di legge sia contrario alle norme della nostra Costituzione, opposto ai principî della democrazia, dannoso al Paese e ad un ordinato svolgimento della sua vita pubblica, lesivo della dignità del Parlamento. Ritiene pertanto che il disegno di legge anzidetto debba essere respinto dalla Camera. E con la presente Relazione adempie al dover suo, esponendovi, con la necessaria argomentazione e documentazione, le ragioni per le quali vi propone di rigettare questo disegno, certa di interpretare, con tale proposta, gli interessi non di una parte, ma dell'intera collettività nazionale, tutta ugualmente interessata alla salvaguardia della democrazia, a così duro prezzo, or non sono molti anni, riconquistata dagli Italiani.

Deve da parte nostra deplorarsi il modo sommario con il quale proposito così grave, come quello di menomare i principî stessi della rappresentanza popolare, e perciò della democrazia, è stato tradotto in un disegno di legge e presentato al Parlamento: e il modo, altresì, nel quale sin da principio si è cercato di restringere il dibattito in seno alla Commissione e di limitare un esame, che la materia in se stessa, e ad ancora maggiore ragione il provvedimento proposto, richiedono, per loro natura, ampio ed attento. All'altrui carenza, ci proponiamo di sopperire per parte nostra, fornendo quelle considerazioni e quei dati che sarebbe stato dovere del proponente, o di chi ne ha condiviso il pensiero dinanzi alla Commissione, presentare, e che sono comunque indispensabili a un informato giudizio da parte di questa Assemblea.

Si vedrà da quanto segue, che non da una preconcetta opposizione, né da ristrette considerazioni di parte, ma da maturato e obbiettivo giudizio, nel quale sarebbe logico attendersi tutti dovessimo consentire, deriva, con sicura coscienza, la nostra risoluta avversione a questo disegno di legge.

## I.

## VALUTAZIONE D'INSIEME

Giova in primo luogo considerare in quale quadro politico sia germinato questo progetto il quale, piuttosto che di riforma, è di eversione del nostro sistema elettorale, perchè non tanto propone modifiche da introdurre nel testo unico vigente, quanto propone di capovolgere principî e sistema.

Non sono trascorsi molti anni da che la libertà, con la pace, è stata restituita al nostro Paese, e da che vi sono stati sanciti i nuovi ordinamenti democratici e repubblicani. Allora si provvide, in ispirito di concordia, a stabilire i sistemi che obbiettivamente sembravano dar maggiore garanzia di vita democratica, e tuttora sono idonei a dar tale garanzia e che si vogliono tuttavia abbandonare.

La nuova Costituzione repubblicana fu elaborata ed approvata con largo e pressoché generale consenso: consenso che unì ed impegnò in particolare quelle correnti politiche medesime che ora si trovano su posizioni divergenti e contrarie, proprio in riguardo a questo disegno di legge, che ha diretta attinenza con la materia costituzionale, e con quelli che sono in concreto gli strumenti e gli istituti della democrazia.

Già mentre continuava i suoi lavori l'Assemblea Costituente, si delineò una frattura di quella unità nazionale che si era costituita nei primi due anni della nuova vita democratica come maturato prodotto delle lotte attraversate e della nuova situazione. La maggioranza uscita dalle elezioni del 18 aprile 1948 aggravò tale solco. Il suo governo è rimasto sostanzialmente costante per i 5 anni oramai quasi compiuti di questa legislatura; ed esso è venuto sempre più accentuando i suoi orientamenti di parte, sempre più palesemente e radicalmente contra-

stanti con l'originaria unità popolare dei primi anni, e con le stesse sue enunciazioni programmatiche iniziali.

Le elezioni regionali, provinciali e comunali, tenutesi in questo ultimo periodo, nel 1951 e nel 1952, hanno mostrato che l'opinione pubblica non è più orientata allo stesso modo che risultò il 18 aprile 1948: i dati ufficiali delle elezioni provinciali nel loro complesso mostrano che il partito della Democrazia Cristiana è disceso da oltre il 48 per cento a poco più del 36 per cento, e che l'intero schieramento di quelli che si considerano tuttora suoi alleati, dal 63 per cento è disceso a poco più del 51 per cento dei voti.

Queste considerazioni hanno particolare rilievo, non tanto, per parte nostra, per trarne un qualsiasi oroscopo dell'avvenire, quanto per valutare e, possibilmente, ricostruire il cammino che da parte dei proponenti e dei sostenitori di questa legge si è dovuto seguire, per abbandonare le posizioni che furono loro per più decenni, e furono solennemente da loro medesimi riaffermate nel 1946 e sino al 1948, per giungere alle attuali loro proposte, che, radicalmente antitetiche a quei principî, risultano meschinamente elaborate alla ricerca di un miglior vantaggio di parte.

Le elezioni recenti nei Comuni superiori ai 10.000 abitanti, ove il sistema elettorale consente una più precisa individuazione politica, e più chiaro ne riesce il riferimento con il sistema attualmente proposto nel disegno di legge n. 2971 – che praticamente ricalca quello già usato in questi comuni per le elezioni amministrative – hanno mostrato ancor più grave regresso dei partiti della maggioranza del 1948, e quindi hanno destato ancor maggiori loro preoccupazioni. Da ciò deriva manifestamente il loro proposito di eversione del sistema elettorale vigente: e questa è già considerazione sufficiente a infirmarne le ragioni, e diremmo la legittimità medesima.

Le leggi elettorali non si devono fare per ottenerne il risultato che più talenti alla maggioranza del momento, ma per offrire il mezzo obbiettivo per l'espressione della volontà popolare, che nel tempo può cambiare. Proprio per questo si rinnovano nel tempo le elezioni politiche. La maggioranza di oggi in questa Camera si propone invece con questo disegno di legge lo scopo di mantenere egual potere, o acquistarne addirittura anche uno maggiore, pur con minor suffragio di voti degli elettori: proposito che di per se solo è manifesta dichiarazione di poco rispetto della volontà popolare e di spirito sostanzialmente antidemocratico.

In conformità a tale origine, questo disegno di legge ha esclusivamente finalità di parte: non si propone di risolvere alcun problema oggettivo di reale rappresentanza, né alcun problema inerente alla funzionalità della Camera né del Governo che abbia ad esserne espresso. Si propone caso mai scopi di comodo per un determinato governo, per una predeterminata maggioranza.

Che preoccupazioni, calcoli e interessi di parte abbiano ispirato questo disegno di legge è reso manifesto dalle lunghe trattative che sono state condotte dalla scorsa primavera sino a pochi giorni addietro, fuori del Parlamento, tra ristretti gruppi che hanno posizioni preminenti in taluni partiti. Tali trattative segrete, che forse tuttora proseguono e potrebbero anche riservarci nuove fasi, hanno esse determinato il nuovo sistema elettorale, sostituendosi al compito proprio ed esclusivo del Parlamento. I fini di parte non hanno nulla a che vedere coi fini della legislazione, che deve provvedere alla soluzione di problemi generali, avendo riguardo eguale alla generalità dei cittadini, e di mira l'interesse della popolazione nel suo complesso. Tale stato di cose spiega come ai lavori del Parlamento per la discussione di questo disegno di legge non si sia data e non si voglia dare alcuna importanza: pare che per la maggioranza si tratti soltanto di fastidiose formalità, dalle quali ha solo desiderio di uscire al più presto e con il minimo di pubblicità possibile.

In Parlamento non ci sarebbe perciò da discutere nulla; a discutere tra loro hanno provveduto già i partiti che formano l'attuale maggioranza, ed ora non avrebbero altro che da sanzionare con le forme legislative i loro accordi. La Camera sarebbe perciò chiamata a mettere soltanto lo spolverino della sua approvazione – anzi, se fosse possibile, del voto della sua maggioranza, senza neppure discutere – su accordi di parte, destinati a precostituire un predominio antidemocratico.

Gravi sono perciò le responsabilità che assume su di sé ciascuno dei gruppi politici che hanno concorso a questi accordi: poiché in essi si è concretata quella manovra di vera e propria sopraffazione e lesione della democrazia, che questo disegno di legge sarebbe destinato a sanzionare. In questo caso ciascun partito ha pesato più anche di quello che non sia il suo rilievo effettivo, poiché per l'accordo era considerato necessario il concorso di ciascuna delle sue parti. Naturalmente è preminente la responsabilità del maggiore partito, che ha scelto la stra-

da più vantaggiosa per se stesso, non esitando per questo a rinunciare ad istanze teoricamente più volte affermate nel passato. Il vantaggio che esso se ne propone spiega il suo zelo, e ciò non è per certo un'attenuante, anzi più crudamente mette allo scoperto la faziosa parzialità della sua azione. Quanto meno la spiega, peraltro; mentre assai più curiosa appare la posizione dei suoi minori alleati, che, ugualmente rinunciando a principî che dovrebbero essere loro propri, e che a lungo sono stati concordemente affermati in passato, neppure hanno da sperare una maggiore possibilità di realizzare i propri programmi, e scambiano l'apparente guadagno di essere associati a posizioni di prevalenza e di governo, con l'abdicazione totale di qualsiasi loro prospettiva, in favore del loro più grosso alleato, al cui servizio si pongono definitivamente. Ciò non ne attenua le responsabilità, derivanti dalla loro complicità necessária, tale cioè che costituisce elemento determinante dell'operazione che si cerca di compiere, senza del quale essa non potrebbe essere compiuta. Poiché questi partiti minori si valgono tuttora di parvenze ideologiche che sperano valgano ad attrarre nella loro orbita cerchie di cittadini, che in verità pensano e vogliono cose ben diverse, è da prevedere che qualche amara sorpresa possa attenderli nel futuro dal giudizio che ne daranno questi cittadini, né interessati né partecipi delle loro contraffazioni.

Una osservazione singolarmente significativa si ricava dal fatto che manovre antidemocratiche di questo tipo non sono proprie soltanto del nostro Paese. Anche in Francia si è di recente modificata la legge elettorale politica per fini e con criteri di natura non molto diversa. Anche in Grecia si è avuto qualche cosa di simile: e per questo Paese si è parlato apertamente di suggestioni provenienti dall'estero. Non è da escludere, dunque, che tutto ciò rientri in un quadro più vasto, e in più vasti piani, i quali sono peraltro estranei del tutto agli interessi del nostro Paese e del suo popolo. Ancor più grave sarebbe dover ritenere che da noi si voglia percorrere il triste cammino della soffocazione antidemocratica, per tali fini non nostri.

Dei fini antidemocratici e di parte di questo disegno di legge fa fede e dà testimonianza la stessa relazione ministeriale che lo accompagna. Pur sommaria com'è, e scarna di argomenti portati per giustificare una riforma di così vasta portata e gravida di così pesanti effetti, la relazione palesa tuttavia gli intenti del proponente, ed usa per esporli un procedimento di discriminazione e di apprezzamenti di faziosi, che è in assoluto contrasto con i principî della democrazia e di una sana legislazione.

Il Ministro proponente infatti enuncia, come fosse valida motivazione di una legge, l'intento di porre ostacolo a parti politiche contrarie, che pure hanno pieno diritto di organizzazione e di azione, e piena legittimità. È veramente cosa inammissibile che si presenti con tale motivazione una legge, che come legge in generale, e ad ancora maggior ragione trattandosi di legge elettorale – che ha lo specifico compito di fornire lo strumento imparziale per l'espressione della volontà dei cittadini – deve essere obiettiva e del tutto estranea ad ogni considerazione di parte. Già da questo si dimostra che il proponente si pone fuori e contro la Costituzione repubblicana, la quale esplicitamente nel suo articolo 49 sancisce il diritto di tutti i cittadini « di associarsi liberamente in partiti, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ». Ogni partito, quindi, che agisca con metodo democratico ha piena legittimità e pari diritto, e nessuna discriminazione nei suoi confronti è ammessa dalla Costituzione a seconda dell'indirizzo che esso proponga per la politica nazionale, come invece si avrebbe con il disegno di legge in esame. È da notarsi invero che il concorso a determinare la politica nazionale, sancito dal citato articolo 49, preminentemente e peculiarmente si esercita attraverso la partecipazione alle elezioni politiche. In questo veramente le elezioni e il sistema elettorale costituiscono la integrazione e la attuazione del sistema democratico stabilito dalla Costituzione. Impedire o ostacolare, o ridurre le possibilità effettive di tale concorso e contributo, attraverso eguali diritti elettorali è un vero e proprio attentato alla democrazia e alla Costituzione.

Quando la Costituzione fu elaborata, venne espressamente ed unanimamente riconosciuta la legittimità ed anzi l'utilità dei partiti; e in modo eguale di tutti i partiti, non di quelli soltanto che siano sostegno o strumento della maggioranza governativa.

Nella relazione dei deputati alla Costituente Umberto Merlin, democristiano, e Pietro Mancini (Atti C. C., Vol. II, pag. 30 e segg.) si dichiara espressamente: « La democrazia quindi postula la necessità di esistenza dei partiti e perciò ne deve riconoscere il diritto alla libera organizzazione. Del resto, se si vuole la riprova della bontà di questa affer-

mazione, si consideri nella storia quale sia stato l'atteggiamento dei dittatori verso i partiti ». E più oltre: « Se pertanto tutti coloro che vollero sopprimere la libertà cominciarono col colpire i partiti, vuol dire che la esistenza dei partiti è condizione di vita della democrazia e nello stesso tempo è la più sicura barriera contro ogni dittatura. D'altronde, in politica non si può andar contro la realtà, e la realtà è che in Italia, come in tutti i paesi civili del mondo, i partiti esistono ». E infine: « Tre grandi partiti già esistono e sono saldamente organizzati. Noi auguriamo che altri movimenti politici, degni d'ogni considerazione e rispetto, ne seguano l'esempio ». Ora si vuol proporre una legge elettorale apposita per combattere due dei tre partiti allora espressamente indicati, e citati ad esempio dalla nazione!

La relazione ministeriale muove dal presupposto che si abbiano a tener presenti le attuali condizioni politiche generali, nelle quali presume vi siano « ostacoli di carattere assolutamente eccezionale che la rinata democrazia italiana deve fronteggiare per il suo consolidamento », e tali ostacoli addirittura ravvisa ed indica nella presenza di determinati partiti, non già chiamati per nome, ma sufficientemente designati perché si abbiano ad identificare, pur essendo usate nella relazione medesima espressioni volutamente ingiuste e diffamatorie, contenenti addebiti inaccettabili e falsi. Ben significativo è che quei partiti siano i medesimi che solo cinque anni fa, negli atti ufficiali dianzi richiamati, e con la sottoscrizione di un'autorevole personalità che fa parte tuttora del Partito di maggioranza, erano riconosciute elementi essenziali e benefici della vita pubblica italiana, e additavano ad esempio per ogni ulteriore movimento che si venisse a costituire e a rafforzare, in servizio della democrazia del nostro Paese.

Contro tali partiti si chiama direttamente alla lotta, da parte del Ministro proponente, e si invoca l'accorgimento di servirsi per tale lotta di una legge elettorale artefatta e preordinata a tale scopo. Le parole della relazione ministeriale, poste a fianco delle non remote parole del democristiano Merlin, quando era deputato alla Costituente, sono sufficientemente indicative, perché vi sia bisogno di alcun commento: per distinguere dove sia la difesa e dove l'attentato alla vita e agli ordinamenti democratici, bastano le parole sopra citate di Merlin.

È manifesto che un sistema elettorale elaborato in base ai risultati elettorali più recenti per conseguire un effetto che interessa ad una determinata parte politica, e presentato con siffatte argomentazioni ed enunciazioni da parte del Ministro proponente, altro non è che un mezzo usato per annullare la democrazia nelle stesse sue radici, che sempre furono e sono riposte nel democratico esercizio delle elezioni.

Nell'ultimo periodo si è venuto sempre più intensificando, attraverso la pratica di governo, attraverso il lavoro legislativo, la carenza nell'approvazione delle leggi di attuazione della Costituzione e la proposizione, per converso, di leggi restrittive dei diritti democratici, attraverso pubbliche autorevoli dichiarazioni che nè hanno risparmiato mordaci attacchi alla pur recente nostra Costituzione vigente, né hanno taciuto propositi di sua sovversione, si è andata facendo sempre più grave e minaccioso l'indirizzo dell'attuale maggioranza verso forme antidemocratiche di governo e di ordinamento della vita pubblica. Questo disegno di legge si inserisce in tale quadro, e ne costituisce l'elemento sino a questo momento più preoccupante: quello che può essere decisivo.

Il nostro Paese ha già fatto recente dolorosa esperienza di soppressione della democrazia; e non dimentica che essa ha avuto inizio con la emanazione di una legge elettorale maggioritaria non dissimile da quella che attualmente di bel nuovo si propone.

Chiunque abbia a cuore la democrazia non può di conseguenza considerare questo disegno di legge senza la più viva e fondata preoccupazione. Sappiamo bene che fu detto che non solo e non necessariamente il sistema proporzionale di elezione costituisce la democrazia; ma sappiamo anche che non solo fu detto, ma fu esperimentato che la abolizione della proporzionale significa un regresso antidemocratico. Con questo disegno di legge si propone di abolire il sistema proporzionale conquistato nel 1919 e riconquistato nel 1946 come strumento e garanzia di democrazia; si propone di sostituirlo con un sistema maggioritario, tale da alterare nell'assemblea eletta la effettiva situazione politica dell'insieme del Paese, da fare della minoranza una maggioranza, da costituire un illegittimo predominio, che a sua volta servirebbe poi a spingere ulteriormente a conseguenze più gravi e a sempre più gravi effetti un indirizzo politico di parte, a detrimento non solo e non tanto di altre parti, ma dell'insieme dei diritti dei cittadini tutti.

Per la difesa dei diritti democratici riteniamo pertanto che debba rifiutarsi l'approva-

zione di questo disegno di legge, e che debbano ad esso opporsi, come noi ci opponiamo, tutti coloro che non sono disposti ad abdicare ai diritti della democrazia, perché nuovamente la sopraffazione e il totalitarismo tornino a dominare sul nostro Paese. La discussione di questo disegno di legge offre la sede solenne, che impegna la responsabilità di tutti per la difesa della democrazia.

Confidiamo che ciascuno dei componenti della Camera voglia trovare nella propria coscienza i motivi che ispirino la sua decisione in conformità alle esperienze del passato e all'anelito che da milioni e milioni di italiani sale a questa Assemblea, e chiede ai deputati che garantiscano la conservazione e lo sviluppo degli ordinamenti democratici inscritti nella nostra Costituzione repubblicana.

## II.

## LO SVOLGIMENTO DEI LAVORI DINANZI ALLA COMMISSIONE

Prima di entrare nell'esame di questo disegno di legge, occorre che gli onorevoli colleghi siano informati del modo del tutto inusitato e insufficiente col quale furono condotti i lavori della Commissione degli Interni.

Non possono essere passati sotto silenzio e mancheremmo al nostro dovere di presentare un quadro il più possibile completo della atmosfera di sopraffazione e di ostruzionismo da parte della maggioranza in cui si è svolta sino ad ora la discussione della legge, se non ricordassimo alcune delle più aperte violazioni del regolamento della Camera e della stessa disciplina costituzionale dei lavori delle assemblee legislative, che sono state con un pauroso crescendo perpetrate sinora.

*a*) Il presidente della Camera ha assegnato alla Commissione un termine per la presentazione delle relazioni, ai sensi dell'articolo 65, terzo comma, senza che il Governo o qualsiasi deputato avesse chiesto alla Camera la fissazione di un termine inferiore a quello indicato nell'articolo 35 (due mesi). È ben vero che non essendovi stata dichiarazione di urgenza a mente dell'articolo 35, secondo comma, (riduzione alla metà del termine della presentazione delle relazioni), il presidente aveva diritto di assegnare tale termine: ma la procedura non è applicabile al di fuori della iniziativa del governo o di qualsiasi deputato, presentandosi essa come ipotesi che presuppone la precedente, oppure che già siano stati superati i termini normali.

*b*) Con tale assegnazione di un termine è stato seguito un procedimento abbreviato, speciale ed eccezionale — tanto eccezionale che il presidente della Camera ha espressamente dichiarato di essersene avvalso per la prima volta in tutta la presente legislatura — in ispregio dell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione che detta: « La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è *sempre* adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed *elettorale* e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi ». Sia la interpretazione storica che la interpretazione letterale conducono allo stesso risultato di ritenere che quella attuata non possa essere considerata una « procedura normale ». Infatti, il testo approvato dalla Assemblea costituente, era — prima della revisione formale — del seguente tenore: « Il procedimento preveduto dal primo comma non può essere derogato, ecc. » e ogni procedura abbreviata non è, appunto perché abbreviata, procedura normale, essendo la procedura abbreviata prevista dal secondo comma dell'articolo 72: ora se è vero che la procedura abbreviata, allorché sia stata dichiarata l'urgenza, può essere ulteriormente abbreviata ai sensi dell'articolo 65, secondo comma, anche con termini più ristretti, va da sé che ogni abbreviazione è vietata nelle materie previste dall'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione.

Il Regolamento della Camera prescrive che ogni disegno di legge debba essere esaminato in sede di Commissione, avanti di essere sottoposto all'Assemblea in seduta plenaria. Prima del Regolamento, lo dispone la Costituzione della Repubblica, al suo articolo 72. La maggioranza della Commissione si è appellata a una sua interpretazione restrittiva dell'articolo 30-*bis* del Regolamento, per imporre in quella sede una procedura sommaria che non ha precedenti nella prassi di questa Camera. Per quanto voglia ridursi a uno sguardo generico e affrettato quello che l'articolo 30-*bis* del Regolamento designa come « esame preliminare », resta pur fermo che esso deve intendersi portato sulle specifiche disposizioni che un disegno o proposta di legge contiene. Per quanto si possa ritenere ammessa la delega – che pure con tale termine dal Regolamento non è in alcun luogo prevista – da parte della Commissione a un suo ristretto Comitato di nove membri per la formulazione delle proposte relative al testo degli articoli, resta pur sempre chiaro e fermo che spetta

alla Commissione la deliberazione circa l'orientamento e i criteri di tali proposte, per le quali l'articolo 30-*bis* dispone che la sola e semplice « formulazione » possa essere affidata all'anzidetto Comitato dei nove. Nel caso, invece, la Commissione, per voto di maggioranza, volle limitarsi a una discussione generale, comprensiva questa anche dell'esame di ogni questione pregiudiziale o preliminare o, come fu detto, ostativa o preclusiva; e, per giunta, chiusa con voto di maggioranza quando ancora molti dei Commissari, che avevano chiesto di parlare, non avevano avuto la parola, e, ciò che è ancor più grave nella sostanza, quando serie obbiezioni erano state mosse contro il testo del disegno di legge da Commissari della minoranza, ed esse erano state riconosciute da Commissari della stessa maggioranza come meritevoli di attento esame, senza che fosse poi data ad esse alcuna risposta, né si fosse giunti in proposito ad alcuna conclusione.

Resta il fatto che nessun esame fu condotto sul testo del disegno di legge, e sull'articolo unico nel quale è formulata la proposta ministeriale: non lo fece la Commissione, che avrebbe dovuto farlo, né lo fece il Comitato dei nove, cui la maggioranza ne volle affidare il compito, con suo voto preclusivo: e, fosse pure legittimo, ciò che noi contestiamo, tale voto di maggioranza, innovatore se non vogliamo dire violatore del Regolamento e della prassi, pur non ci si sarebbe potuto esimere quanto meno in sede di Comitato dei nove, dal condurre a termine l'esame del testo.

Una legge di così grave portata, così poco è stata discussa, che il Comitato dei nove ha potuto effettuarne un esame del tutto superficiale, sino ai primi tre comma della parte I mentre il quarto comma della I parte e le parti II, III, IV e V, non sono state neppure lette e tanto meno esaminate punto per punto, alinea per alinea, come sarebbe stato necessario per l'eventuale emendamento del testo.

Non essendo ciò stato fatto, non sappiamo ora davvero come possa considerarsi testo esaminato e approvato dalla Commissione il testo governativo sul quale si chiede la deliberazione della Camera. Sempre, sinora, la Camera ha deliberato sul testo approntato dalla Commissione, che a ciò attendeva appunto in sede referente. Un testo della Commissione in questo caso, per la prima volta, approssimandosi il termine del quinto anno di questa Camera, non c'è: non un testo nuovo, deliberato dalla Commissione, con emendamenti al testo governativo, né il testo governativo medesimo che la Commissione abbia fatto proprio, approvandolo in ogni sua parte. Non ricorre questa ultima ipotesi, non solo perché la deliberazione terminale del Comitato dei nove, adottata dalla maggioranza all'estremo del termine concessogli, non può considerarsi deliberazione compiuta, dato lo stadio non ancora conclusivo cui i lavori della Commissione e del suo Comitato dei nove sono giunti; ma anche perché a svariate osservazioni dei Commissari di minoranza fu risposto che in talune parti il testo proposto si sarebbe dovuto emendare, rivedere o chiarire, e non si giunse poi a farlo, per lo spirare del termine, benché, iniziato appena l'esame delle singole disposizioni del disegno proposto, subito apparisse in concreto la possibilità e l'opportunità di provvedervi.

Non essendovi un testo della Commissione del disegno di legge, ai fini dei lavori dell'Assemblea, risulta che la Commissione non ha condotto i suoi lavori al modo e all'effetto che la Costttuzione e il Regolamento prescrivono. Non essendovi testo della Commissione, neppure potrebbe esservi sua relazione di maggioranza, che lo accompagni e lo illustri.

Non è chi non veda l'anormalità, senza precedenti, di tale stato di cose; ed è particolarmente grave che ciò avvenga per la prima volta su una materia di tale importanza, quale è una proposta di modifica del modo di elezione di questa Camera medesima.

Si tratta, onorevoli colleghi, di legge che per sua natura è complementare dei nostri ordinamenti costituzionali: si tratta della conformazione, e pertanto dell'autorità e della dignità della nostra Assemblea; si tratta, inoltre, di materia che è necessariamente complessa, che richiede un suo congegno non facile, fondato su calcoli matematici assai complicati e, proprio nel caso di questo progetto, diremmo estremamente complicati. Come può dunque omettersi quel lavoro di Commissione, che è stato istituito appunto, ed è obiettivamente idoneo un esame attento e approfondito di ogni particolare di tale congegno? Come può volersi procedere, proprio in caso di tale delicatezza, a mezzo di colpi di maggioranza, restringendo i lavori di Commissione sino ad annullarne ogni risultato e soffocando il dibattito?

Quanto siamo venuti esponendo riflette lo stato di fatto che si è determinato; ed è aggravato dal modo nel quale si è voluta condurre questa discussione in sede di Commissione. Sin da principio si è voluto innovare sulla prassi sempre seguita nei lavori di Commissione; si è voluta dare una interpretazione

nuova, e a nostro avviso inammissibile, di più norme del nostro Regolamento. Contro di ciò noi dobbiamo rinnovare la nostra protesta e la nostra denuncia; e non si tratta soltanto di protesta e di denuncia di parte. Noi contestiamo la legittimità di nuove procedure e di voti di maggioranza che a nostro avviso violano il Regolamento, ciò che non è in facoltà della maggioranza; ma, anche a parte questo, ci sembra di tutta evidenza, tale quindi che non possa non essere riconosciuta anche dagli onorevoli colleghi della maggioranza, la gravità e l'assoluta inopportunità del fatto che a tali mezzi e metodi si ricorra proprio per un disegno di legge che tocca direttamente le fondamenta di questa Camera, e direttamente concerne questa Camera stessa, negli aspetti generali e particolari che la interessano.

Il disegno di legge n. 2971 è stato all'ordine del giorno della Prima Commissione esattamente per un mese, dalla seduta del 29 ottobre alla seduta del 28 novembre: e non è molto, sia in rapporto alla complessità della specifica materia, sia in rapporto a quanto è avvenuto per molti altri disegni di legge, anche più urgenti certo di questo. In questo mese, poi, la Prima Commissione ha tenuto, ed ha dedicato al disegno, *dodici sedute* ed è certamente poco. Ciò dimostra inoltre che non solo e non tanto la fretta ha ispirato i criteri nuovi che la maggioranza ha voluto imporre in questo caso ai lavori della Commissione, quanto il desiderio di ridurre e contenere e tacitare addirittura il dibattito; e ciò malgrado che dai Commissari di minoranza venissero sottoposte alla Commissione argomentazioni e considerazioni di indubbio peso e di concreta sostanza, come fu d'altronde pure da tutti ammesso.

In sostanza, si deve rilevare che l'articolo 30-*bis* dispone che la Commissione in sede referente procede ad un esame preliminare del progetto, e, a conclusione di esso, nomina il Comitato dei Nove, al quale può affidare l'ulteriore esame per la formulazione delle proposte relative al testo degli articoli. Questa disposizione è stata calpestata più volte ed in più parti. Si è identificato l'esame preliminare del progetto con la discussione generale e si è deciso il deferimento al Comitato dei Nove prima ancora che si fossero potute formulare proposte di modificazione con la presentazione di emendamenti. Si è inoltre spogliata la Commissione dei suoi poteri a favore del Comitato dei Nove prima che dinanzi alla Commissione delle proposte venissero formulate e dimenticando altresì che l'affidamento della formulazione del testo presuppone che esistano degli articoli e non, come è nel caso, un articolo unico.

Si sono votati gli ordini del giorno dopo la nomina del Comitato dei Nove, mentre la votazione non poteva non avvenire prima ai sensi dell'articolo 81, quarto comma del Regolamento secondo cui « tutti gli ordini del giorno sono votati al termine della discussione generale » in relazione al citato articolo 30-*bis* che riferendosi all'esame preliminare del progetto, comprensivo della discussione generale e dell'esame degli articoli, prevede, *a fortiori*, che la votazione degli ordini del giorno si inserisca tra queste due fasi.

È stato violato l'articolo 39 del regolamento, in relazione all'articolo 30-*bis*, impedendosi ai deputati — persino membri della Commissione dell'interno — di presentare e di illustrare emendamenti dinanzi al Comitato dei nove, col pretestuoso argomento che il regolamento attribuisce tale diritto dinanzi alla Commissione, mentre tace del Comitato dei nove ! Come se il Comitato non sia una rappresentanza della Commissione e come se fosse consentito, con un semplice colpo di maggioranza che chiude i lavori della Commissione prima ancora che sia ultimata la discussione generale e che istituisce il Comitato, evitare la presentazione degli emendamenti dinanzi alla Commissione, col proposito di togliere così ai deputati un diritto che loro compete a norma di regolamento...

Il disegno importa nuove e maggiori spese, senza indicare, come prescrive l'articolo 81, ultimo comma della Costituzione, i mezzi per farvi fronte. Tratteremo in altra parte questo argomento che ora ci interessa solo per far rilevare che il disegno non è stato distribuito alla Commissione finanze e tesoro ai sensi dell'articolo 31, secondo comma, del Regolamento e che malgrado la specifica istanza fattane dinanzi alla Commissione degli Interni non è stato ammesso neppure il parere della Commissione finanze e tesoro, in ispregio sia al citato articolo 31 sia all'articolo 37, secondo comma.

Il parere sulle questioni di interpretazioni del regolamento spetta alla Giunta per il regolamento, come vuole l'articolo 15, terzo comma: tuttavia, la Commissione, a colpi di maggioranza, ha escluso il ricorso a tale organo.

Tra le svariate violazioni del Regolamento, del tutto palese fu la violazione dell'articolo 133, III comma, che prescrive l'esame abbinato di proposte di legge vertenti su materia identica o in concorso con disegni di legge

su identica materia, che si trovino contemporaneamente all'ordine del giorno di una Commissione. Ora, all'ordine del giorno della Prima Commissione si trovava, già anteriormente al disegno di legge n. 2791, la proposta di legge di iniziativa dei deputati Bima, Molinaroli, Cagnasso, Stella, annunziata il 3 ottobre 1952 e contrassegnata col n. 2926; e vi venne posta subito di poi la proposta di legge di iniziativa del deputato Viola, annunziata il 30 ottobre 1952, e contrassegnata col n. 2990. Entrambe tali proposte contengono modificazioni del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26, che è l'oggetto appunto del disegno di legge n. 2971, presentato dal Ministro dell'interno nella seduta del 21 ottobre 1952, e portato innanzi con inusitata fretta.

L'articolo 133, III comma del Regolamento non prevede una facoltà: detta una norma che deve essere osservata, senza dare adito nè a discussione, nè a deliberazione qualsiasi, nè ad esercizio di discrezione presidenziale; dispone infatti che in tali casi « l'esame *dovrà* essere abbinato ». Non si vede di conseguenza come abbia potuto tentarsi di fare il contrario. In tal modo, infatti, non solo si determina una perdita di tempo – contrastante con la gran fretta della maggioranza – ma si avrebbe una inammissibile preclusione, che impedirebbe l'esame di una proposta di legge che è diritto di ogni deputato sottoporre al giudizio della Camera. Mentre, infatti, la proposta di legge n. 2926 verte su altre questioni pure inerenti alla materia elettorale e quindi potrebbe anche essere separatamente e successivamente esaminata con sciupìo di tempo, dovendosi instaurare nuova discussione generale, e ormai con poche o nulle probabilità di essere trattate in questo scorcio di legislatura; la proposta di legge n. 2990 di iniziativa del deputato Viola è contrastante e incompatibile coi lineamenti del disegno di legge n. 2971: o l'una si adotta, o l'altro; e non si vede di conseguenza come si possa ritenere possibile, e ancor meno utile ai fini dell'ordinato e più celere svolgimento dei lavori parlamentari, un esame separato e distinto.

Non solo in tal caso brutalmente si viola il menzionato articolo 133 del Regolamento della Camera, ma nel tempo stesso si viola l'articolo 71 della Costituzione, negando si a un deputato il diritto di iniziativa legislativa, che dal detto articolo 71 è assegnato « a ciascun membro delle Camere ».

Tanto più anormale e insostenibile è il procedimento seguìto, in quanto lo si volle motivare con una pretesa tardività della richiesta di abbinamento avanzata in Commissione. Sta di fatto: 1°) che l'articolo 133 non richiede affatto che le varie proposte risultino all'ordine del giorno della Commissione antecedentemente all'inizio della discussione, ma semplicemente dispone l'abbinamento ogni qual volta vi si trovino poste all'ordine del giorno contemporaneamente, come si è avuto incontestabilmente in questo caso; 2°) che in analoghe circostanze si è proceduto più volte ad abbinamento, anche dopo che si era conclusa in Commissine la discussione generale su un altro progetto; 3°) che l'articolo 133 dispone in modo precettivo e cogente, e quindi doveva in sua esecuzione provvedersi indipendentemente da qualsiasi proposta o richiamo; 4°) che il richiamo all'abbinamento fu sottoposto al Presidente della Commissione perché egli volesse provvedere, non appena la proposta di legge n. 2990 risultò inserita all'ordine del giorno della Commissione; 5°) che la maggioranza impose che in questa discussione non si ponesse né fosse presa in considerazione alcuna questione preliminare o pregiudiziale, tutte volendole inserite nella discussione generale; e quando fu fatto presente al Presidente il caso, egli si riservò di provvedere successivamente, riserva cui la minoranza non si oppose per deferenza, onde non poteva poi certamente rispondersi alla fine della discussione, chiusa innanzi tempo per voto di maggioranza, che la questione dell'abbinamento dovesse ritenersi ormai superata e preclusa, e molto meno ciò poteva pretendersi, quando in contrario tassativamente dispone il più volte citato articolo 133 del Regolamento, al 3° comma.

La questione è particolarmente significativa e completa suggestivamente il quadro delle irregolarità perpetrate nel corso dei lavori della Commissione su questo disegno di legge, disinvoltamente ponendo si in non cale norme del Regolamento e prassi, con sopraffazione lesiva non soltanto dei diritti di un deputato, o di alcuni commissari, o della minoranza, ma della Camera stessa e della Commissione, della dignità e dell'ordinato svolgimento dei lavori di queste, che a tutti i suoi membri deve egualmente stare a cuore vedere tutelati e garantiti.

I fatti sopra denunciati acquistano poi particolare gravità e rilievo, in riferimento non solo alla materia, ma anche alla formulazione con la quale ci è stato inviato dal

Ministro proponente il disegno di legge n°. 2971. Esso non è articolato. Per fini che altrimenti non si intendono, se non siano diretti all'intento di abbreviare il dibattito parlamentare, menomandone quindi già nell'intenzione il prestigio, si è presentato un articolo unico. Esso è peraltro di insolita e paradossale lunghezza. Contiene, dopo la norma iniziale di modifica ben 24 capoversi, e due di essi sono a loro volta sottoripartiti in tre numeri o paragrafi elencati, molti sono di eccezionali dimensioni; inoltre, in riferimento a diverse norme che nel vigente testo unico si vogliono modificare, questo articolo unico è suddiviso in cinque parti, contraddistinta ciascuna con un numero romano, ciò che è del tutto nuovo nella nostra prassi legislativa, tanto che non sapremmo neppure come dovremmo giuridicamente definire tale partizione.

Che le leggi si dividano in parti, titoli e capi non è stabilito da nessuna legge, ma viene dalla prassi, che è pure fonte normativa, e non può essere liberamente violata. In questo caso inoltre si è omesso anche l'articolo di delega per la pubblicazione di un testo unico che unifichi questa con le precedenti leggi in materia, e si è omessa qualsiasi disposizione per un coordinamento, che è indispensabile in questo caso. Si è omessa la disposizione circa la copertura del maggiore aggravio di spesa, che il sistema ora proposto, comporta, in ciò violando l'articolo 81 della Costituzione, ultimo comma, come analiticamente si vedrà tra poco. Le norme contenute nel disegno di legge sono inoltre prive di coordinamento con la legge precedente che si vuole modificare, onde ne deriva un testo *impossibile*, che non avrebbe precedenti per la sua complessità e oscurità, e non avrebbe neppure possibilità di applicazione, per le incertezze obbiettive che ne deriverebbero, e proprio per la materia elettorale che tra tutte richiede certezza e omogeneità di interpretazione e applicazione. Si prenda ad esempio l'articolo 54 del vigente testo unico approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948 n. 26: esso già non è un modello di tecnica legislativa, per la complessità delle sue disposizioni, il numero delle norme che accumula, e il numero degli stessi suoi comma, che sono ben otto, uno dei quali poi suddistinto e comprensivo, dopo la sua prima parte, di due paragrafi numerati. Secondo il disegno di legge in esame vi si dovrebbero ora inserire, dopo il terzo comma attuale e prima del quarto, altri dieci comma nuovi, cosicché si andrebbe a diciotto, e due di questi comma aggiunti comprendono, dopo una prima parte, tre paragrafi numerati. Ipotesi del tutto diverse, casi diversi, verrebbero così di un blocco regolati da un medesimo articolo, da solo più vasto per lunghezza estrinseca e per congerie di disposizione, di quanto non lo siano molte leggi. Inoltre la meccanica inserzione anzidetta porrebbe riferimenti contraddittorî, in quanto ad esempio la menzione della cifra individuale si completa in disposizioni contenute nei successivi comma dell'articolo 54 attuale, la cui applicazione viene invece dalle nuove norme inserite limitata a determinate ipotesi, ed esclusa in altre, per le quali pure la menzione medesima è ripetuta.

Si avrebbe di conseguenza legge *impossibile*; poiché, stando al testo proposto in aggiunzione al testo attualmente vigente, mancherebbe ogni elementare chiarezza e ogni coordinamento, talché la legge non potrebbe trovare applicazione, o si presterebbe a innumerevoli dubbî e divarî, e di conseguenza a contestazioni successive. È palese il danno enorme derivante dalla possibilità di troppe contestazioni, poiché esse avrebbero l'effetto di mettere in forse la certezza e la stabilità della rappresentanza, e pertanto dell'Assemblea da eleggere, la cui composizione è pubblico interesse sia rapidamente stabilita in modo certo e definitivo.

Il testo proposto, nella sua forma non articolata e non coordinata, è pieno di inesattezze e di lacune, inammissibili specie in questa materia. Esso è inoltre complicato in tal modo da non essere facilmente intelleggibile; ed è noto che uno dei principî fondamentali della legislazione elettorale è la chiarezza e quella che Filippo Turati, discutendosi in questa Camera di riforma eletttorale definiva « perspicuità », come requisito primario che non può violarsi. Occorre infatti che ogni elettore immediatamente intenda l'effetto che ha il suo voto, senza di che sente o teme di essere frodato, e ne deriva perciò stesso una indebita alterazione nell'esercizio e nel risultato del voto. Se complessa è in se stessa la materia, se ancor più complessa artatamente la si vuole rendere, come ora vedremo, con il congegno che si vuol proporre, si abbia per lo meno cura di legiferare in modo che sia *possibile* e sia connesso. Di una legge *impossibile*, di una legge che non è legge nella sua forma e nella sua struttura, di una legge non coordinata, non si vede come si possa pretendere, nonché l'approvazione, anche il solo esame.

In proposito il deputato Luzzatto ha presentato alla prima Commissione la proposta

formale di adottare la seguente deliberazione:

« La prima Commissione – rilevato che il disegno di legge nº. 2971 non è stato presentato alla Camera nella forma articolata e coordinata che nei disegni di legge sempre si è osservata, e deve aversi, perché se ne possa condurre un esame utile, e si possa deliberarne l'approvazione; – ritenuto che allo stato presente il disegno stesso non può essere utilmente sottoposto a discussione parlamentare – delibera di restituire il disegno stesso al Ministro proponente, invitandolo, ove creda di insistere sul suo contenuto, a presentarlo redatto in articoli e coordinato con la vigente legge che si proponga di modificare ».

Questa proposta fu respinta dalla Commissione a maggioranza, se pure con non grande scarto di voti. La questione resta tuttavia per l'Assemblea, e dinanzi ad essa presenta maggior rilievo. Si sarebbe infatti potuto comprendere che la maggioranza della Commissione pensasse di poter respingere l'anzidetta proposta, in quanto volesse alla Commissione stessa assegnare il compito della rielaborazione del testo e della sua articolazione, come indubbiamente rientra nelle sue competenze e facoltà. Ma la Commissione non ha poi fatto ciò che non ha voluto chiedere al Ministro proponente di fare, anzi non ha del tutto sottoposto al proprio esame il testo di questo cosidetto articolo unico, che viene così alla Camera nel testo ministeriale, ed in carenza degli adempimenti che sarebbero spettati alla Commissione. In tali condizioni non sembra davvero possibile che la Camera utilmente si dedichi all'esame del testo medesimo, e non sembra le resti se non la scelta tra il rimandare il testo al Ministro proponente, perché adeguatamente lo formuli, o rimandarlo alla Commissione, perché, in attuazione dei compiti che alle Commissioni in sede referente assegnano l'articolo 72 della Costituzione e il Regolamento della Camera, provveda a rielaborarne e formularne il testo, in modo che, lasciando per ora a parte quello che ne sia il contenuto, si presenti *possibile* come testo di legge.

Le osservazioni preliminari che ci corre obbligo sottoporre agli onorevoli colleghi, si completano con un richiamo di fatto, e con una considerazione che è a un tempo di legittimità e di opportunità essenziale.

Il disegno di legge n. 2971, per il quale si è voluto adottare un procedimento inusitato e tanto affrettato, non ha mai ricevuto dalla Camera dichiarazione d'urgenza nelle forme e nei termini che il Regolamento della Camera prevede. La illegittimità di quanto è avvenuto risulta da ciò ancor più palese, ed è specifica violazione costituzionale, stante il già richiamato disposto dell'articolo 72, 2º comma, della Costituzione.

In ogni caso, poiché neppure vi è dichiarazione d'urgenza, non risulta in alcun modo giustificata la precedenza data a questo disegno di legge, rispetto ad altri, assai più urgenti per la materia cui occorre legislativamente provvedere e per il pubblico interesse, e in particolare rispetto a quei disegni di legge, in più casi dichiarati anche espressamente urgenti benché poi tale dichiarazione non sia stata osservata a norma di Regolamento e sia stata messa in dimenticatoio, i quali tendono all'attuazione di specifiche norme della Costituzione.

Da tempo sono dinanzi al Parlamento i disegni di legge per l'attuazione delle norme costituzionali relative all'istituto del *referendum* e alla Corte costituzionale, all'ordinamento regionale, al Consiglio dell'economia e del lavoro, ed altre; e non occorrerebbe ora gran tempo, con un minimo di buona volontà da parte della maggioranza, per completarne la deliberazione.

La minoranza della vostra Prima Commissione non può ritenere giustificato, né in linea di legittimità, né in linea di opportunità, che le leggi di attuazione della Costituzione vengano posposte a questa legge che con la Costituzione è invece in diretto contrasto. Le norme della Costituzione, che per divenire operanti ed effettive richiedono l'emanazione di leggi ordinarie di attuazione, fanno precetto specifico al Parlamento di emanarle, e tale precetto pongono in modo cogente per il primo Parlamento eletto dopo l'entrata in funzione della Costituzione. Le sue disposizioni transitorie e finali contengono esplicita prefissione di termini determinati per talune di tali leggi di attuazione e per l'adeguamento della legislazione anteriore non esplicitamente abrogata, alle nuove norme dalla Costituzione medesima sancite. Per quanto si sia argomentato circa il carattere perentorio e costituzionale di tali termini stabiliti nelle norme transitorie e finali della Costituzione, certo è che con lo spirare del termine di vita della prima Camera dei Deputati eletta dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la carenza legislativa diviene consolidata e specifica, e acquista preciso carattere di violazione della Costituzione, certamente essendovi violazioni di diritto omissive anziché commissive.

Dinanzi a tale stato di cose, ritiene la minoranza della Commissione che sarebbe saggia cosa, non solo, ma doveroso provvedimento, deliberare il rinvio dell'esame di un atto quale è il disegno di legge n. 2971 a dopo che questa Camera abbia adempiuto al suo compito, che è preciso e specifico suo dovere, cui non può per la sua dignità venir meno, di provvedere al compimento della legislazione di attuazione costituzionale che è in corso, e fu sinora rinviata con una disinvoltura pari soltanto a quella con la quale si preme ora perché si apponga il suggello della approvazione alla manomissione elettorale proposta con il disegno di legge in esame.

Si obietta che, essendo prossimo il termine di scadenza della Camera, che è termine perentorio a norma della Costituzione per la indizione dei nuovi comizi elettorali, l'urgenza di questa legge sta nelle cose stesse, e bisogna di conseguenza subito provvedere. Ma non è questa ragione valida perché ben possono farsi le nuove elezioni, alla scadenza costituzionale, essendo tuttora in vigore una legge elettorale completa ed organica, secondo la quale le elezioni potrebbero farsi nuovamente, come si sono fatte il 18 aprile 1948. Non è ragione valida, perché non può e non deve il Parlamento spogliarsi del suo diritto-dovere di un adeguato esame di una riforma legislativa in materia, e *imputet sibi* il proponente se troppo tardi ha formulato la proposta che ritiene più gli convenga, ove mancasse il tempo per sottoporla a deliberazione. Non è ragione valida, infine, perché è fermo convincimento della minoranza, in ossequio all'interesse generale e al compito che a questa Camera, in tutti i suoi componenti, compete, che prevalenza e precedenza abbia l'attuazione della Costituzione, appena cinque anni fa approvata con così largo e quasi unanime consenso degli eletti del popolo e con entusiasmo popolare, sui propositi di sua eversione, quali si concretano nel disegno di legge ora in esame, che è contrario a più norme della Costituzione e ne contraddice e ne viola più disposizioni chiare.

## III.

## INCOSTITUZIONALITÀ DEL DISEGNO DI LEGGE

Seguendo il sistema imposto ai lavori della Commissione, e poiché si è voluto portare questo disegno di legge all'Assemblea plenaria, senza risolvere i problemi e senza dare risposta ai rilievi di ordine preliminare che furono sollevati in Commissione, dobbiamo procedere ugualmente, premesse le osservazioni preliminari dianzi esposte, all'esame del disegno di legge n. 2971.

E prima di ogni altra cosa dobbiamo rilevarne l'incompatibilità con la Costituzione che ne impone, a nostro avviso, la reiezione, senza che possa neppure procedersi ad una sua discussione nelle disposizioni di merito che ne formano il contesto.

L'Assemblea Costituente, nella sua seduta del 23 dicembre 1947 in sede di lavori per la formazione della Costituzione della Repubblica, approvava il seguente ordine del giorno proposto dall'onorevole Giolitti:

« L'Assemblea Costituente ritiene che la elezione dei Membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale » (*Atti dell'Assemblea Costituente*, Discussione sul progetto di Costituzione, volume IV, pag. 441).

La deliberazione fu adottata a larga maggioranza, e con votazione per alzata di mano: nessuno prese la parola in contrario, né per esprimere un diverso avviso, né per motivare proprio voto difforme; dagli atti parlamentari non risulta alcun dissenso. La deliberazione si riferisce a qualsiasi elezione della Camera dei deputati che avesse ad avvenire in prosieguo di tempo, è stata adottata in sede di lavoro costituente, e non in riferimento alla legge elettorale poi deliberata dalla medesima Assemblea, ed ha preciso e manifesto contenuto precettivo, di validità generale e permanente: l'Assemblea ritiene che l'elezione *debba avvenire* secondo il sistema proporzionale.

Anche se si volesse sottilizzare farisaicamente sul valore precettivo e impegnativo per il futuro legislatore di un ordine del giorno adottato dall'Assemblea Costituente, quale è quello dianzi riportato, resta pacifico e fuor di ogni possibile discussione che tale era l'intendimento dei costituenti, e che in tale pensiero essi consentivano, sia che essi appartenessero all'una o all'altra delle parti che in questa Camera, e di fronte a questo disegno di legge, si trovano attualmente divise.

I costituenti allora non ebbero dubbio che il sistema proporzionale fosse il più idoneo, anzi il solo rispondente alla attuazione e alla garanzia dei principi democratici sanciti dalla Costituzione, e che pertanto, secondo esso sistema, avessero a farsi le elezioni politiche della Camera dei deputati. Tale loro

convinzione esprimevano nell'anzidetto ordine del giorno, e sancivano, con diretto e pieno effetto normativo, in più articoli della Costituzione.

Questa considerazione pesa fuor di ogni dubbio, oltre che in sede di valutazione della legittimità costituzionale del presente disegno di legge, anche in sede di valutazione di opportunità e di qualificazione politica. Allora dunque non ci furono dubbi; perché e a qual fine sorgono oggi dispareri e addirittura proposte diverse?

La discussione in sede di Prima Commissione non portò a una definitiva esposizione degli opposti punti vi vista: dai limitati interventi e accenni di Commissari di maggioranza parve che essi intendessero di far valere due ordini di considerazioni che sono tra loro contradditori; e pertanto si confutano da sé, senza bisogno che per parte nostra si aggiunga ulteriore argomentazione. Secondo l'uno infatti si è accennato che il citato ordine del giorno non avrebbe valore costituzionale, non essendo stato tradotto in norma che sia inserita in alcun articolo della Costituzione; secondo l'altro sarebbe ammesso invece il principio che la nostra Costituzione presuppone e richiede un sistema proporzionale di elezione della Camera dei deputati, ma si riterrebbe ugualmente tale precetto soddisfatto da una legge che, come quella ora proposta, la proporzionale stabilisse distintamente e con diverso peso nell'ambito della maggioranza e nell'ambito della minoranza, « correggendola » mediante il premio alla maggioranza. A questa seconda impostazione deve manifestamente obbiettarsi, come si svolgerà più avanti, che il premio, alterando la proporzione degli eletti, è una delle figure tipiche e dei modi di attuazione del sistema maggioritario, e perciò, *per la contraddizion che no 'l consente*, esclude la proporzionale e la abolisce, per far luogo appunto a sistema maggioritario. Con questa considerazione si confuta da sé l'altra, che cioè la Costituzione non conterrebbe norma precettiva dell'uso della proporzionale. Comunque può aggiungersi che l'ordine del giorno anzidetto ha un suo preciso e incontrovertibile significato politico, che ben chiaramente qualifica gli opposti intendimenti ora emergenti dal disegno di legge n. 2971; e che in ogni caso non in esso soltanto si fonda la costituzionalità del sistema proporzionale, ma anche in tutta una serie di disposizioni specifiche e di articoli della nostra vigente Costituzione, che può essere opportuno ora distintamente richiamare.

Oltre che al menzionato ordine del giorno, ci riferiamo quindi, nell'eccepire la incostituzionalità del disegno di legge n. 2971, allo spirito che tutta informa la nostra Costituzione; e non soltanto al suo spirito, ma a tutta una serie di sue specifiche disposizioni normative, che non permettono l'adozione di un diverso sistema, che direttamente nega e viola la proporzionale e i principî democratici. In queste disposizioni concrete la volontà dei costituenti, chiaramente espressa nel citato ordine del giorno del 23 settembre 1947, si è tradotta in norma precisa, espressa in più articoli della Costituzione.

Perciò questo disegno di legge è manifestamente incostituzionale, e di conseguenza non può essere approvato, né potrebbe acquistare forza di legge, se non attraverso lo speciale procedimento di revisione costituzionale.

I motivi di incostituzionalità del presente disegno di legge sono molteplici, e ciascuno di essi ha diretto riferimento al testo di tutta una successione di articoli della Costituzione, nel loro spirito e nella loro lettera.

In primo luogo si deve rilevare che il sistema ora proposto viola apertamente e direttamente il principio dell'eguaglianza dei cittadini, nella sua applicazione al diritto di voto eguale. Questo principio e questo diritto sono sanciti dal primo comma dell'articolo 3 della Costituzione, che prescrive: « Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali ».

Il sistema proposto, attraverso gli effetti del premio, che spostano il quoziente di maggioranza e il quoziente di minoranza, in un rapporto tra loro che è inversamente proporzionale al rapporto tra il numero dei voti raccolti da ciascuno dei due gruppi, sino a poter raggiungere un rapporto da uno a due, porta a rendere il valore del voto di un cittadino pari alla metà del valore del voto di un altro cittadino. E non si dica che, non essendo fissato legislativamente quale sia il gruppo politico destinato ad avere il sopravvento e fruire del premio, pari sono, in partenza, le opportunità offerte al voto di tutti i cittadini, perché il principio sancito nel riportato articolo 3 espressamente esclude che l'eguaglianza dei cittadini possa essere menomata in ragione delle loro opinioni politiche; e sono esse appunto che determineranno, se veramente sia dato con coscienza e secondo coscienza, il voto di ciascun citta-

dino, è, di conseguenza, il diverso valore che, nelle specifiche condizioni di un momento determinato, verrà ad assumere il voto dell'uno e dell'altro. Siamo di fronte a una diretta violazione del principio di úgua glianza sancito dall'articolo citato. Il prin cipio di eguaglianza d'altronde non ha soltanto, nella nostra Costituzione, la generica proclamazione dell'articolo 3, che fa parte dei principî fondamentali della Costituzione stessa, come mostra il titolo medesimo e la collocazione innanzi all'una e all'altra delle due parti nelle quali successivamente la Costituzione è divisa, ma ha anche la sua positiva ed espressa corrispondenza negli articoli che dispongono in materia di elezioni politiche, e delle elezioni della Camera dei Deputati in particolare.

L'articolo 48 della Costituzione stabilisce al primo comma che sono elettori tutti i cittadini di maggiore età, e non stabilisce discriminazione alcuna. Lo stesso articolo 48 al secondo comma testalmente ribadisce che « il voto è eguale »: contro questa norma specifica il sistema proposto del premio direttamente urta, e la violerebbe. E ancora al terzo comma lo stesso articolo 48 dispone che « il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge ». Nessuno di tali casi corrisponde alle diseguaglianze e alle limitazioni del valore e dell'effetto del voto, che deriverebbero dal sistema ora proposto; e pertanto è palese che tale sistema violerebbe la norma dianzi citata della Costituzione, che ogni altro motivo o coefficiente di limitazione e di disuguaglianza esplicitamente proibisce ed esclude. Che poi la limitazione nel calcolo dei voti e del sistema elettorale corrisponda in effetti a una limitazione del diritto di voto, è cosa risaputa, che fu ripetutamente dichiarata e accolta nel corso dei lavori parlamentari della XXIV e della XXVI Legislatura, in sede di adozione del sistema proporzionale, e poi purtroppo di sua abrogazione: anche per bocca di oratori di parte che non era nostra, i quali appartennero allora a movimenti dei quali il Partito che ha oggi la maggioranza in questa Camera si afferma continuatore, e che anche a questo medesimo Partito attualmente in questo medesimo Parlamento appartengono.

Così come è violata dal sistema proposto l'eguaglianza del diritto di voto, è del pari violata l'eguaglianza del diritto di eleggibilità.

Il principio medesimo sancito dal primo comma dell'articolo 3 della Costituzione, dianzi trascritto, egualmente vige per il diritto elettorale attivo e per l'elettorato passivo. Secondo il sistema ora proposto l'un cittadino avrebbe una probabilità di essere eletto là dove altro potrebbe avere due probabilità: e ciò proprio in ragione delle opinioni politiche dell'uno o dell'altro; poiché dobbiamo pure ammettere, per lo meno in ipotesi teorica, che i cittadini presentino la loro candidatura in corrispondenza con quelle che sono le opinioni politiche da ciascuno adottate e professate.

Agli effetti dell'applicazione del principio di eguaglianza al diritto di eleggibilità, esplicitamente dispongono, in rispondenza alla citata norma generale dell'articolo 3, il primo comma dell'articolo 51 e il secondo comma dell'articolo 56. Il primo d'essi sancisce che « tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge ». La legge ora proposta non stabilisce alcun nuovo requisito generale, ma distrugge le condizioni di eguaglianza con le quali si possano realizzare in concreto le possibilità di accesso alle cariche elettive: l'uno o l'altro dei cittadini avranno infatti diseguali possibilità e maggiori o minori a seconda delle loro opinioni politiche che li portino a prender posto in uno o nell'altro gruppo che sarà di maggioranza o di minoranza, e cioè proprio per quel motivo di opinioni politiche che l'articolo 3 esclude e proibisce come motivo di disuguaglianza tra i cittadini.

L'articolo 56 al secondo comma stabilisce che « sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i 25 anni di età »: e non stabilisce alcun criterio di discriminazione, non dice e quindi esclude che debbano o possano avere maggiore o minore diritto di eleggibilità gli uni o gli altri cittadini a seconda della loro presentazione in queste o in quelle liste.

L'anzidetta duplice violazione del principio di eguaglianza, ad entrambi gli effetti dell'elettorato attivo e della eleggibilità, viola le norme citate della Costituzione ed è direttamente e irrimediabilmente lesiva della democrazia nel nostro pubblico ordinamento. È perciò sufficiente motivo perché non possa essere preso in considerazione il disegno di legge n. 2971, perché incostituzionale.

Ma in terzo luogo il disegno stesso è incostituzionale perché viola il principio del voto diretto sancito dal 1° comma dell'arti-

colo 56. Il sistema proposto del premio congiunto con il collegamento tra le liste pone infatti in essere la trasferibilità del voto dall'una all'altra lista: or quando si dispone che debba aversi voto diretto, si esclude ad un tempo sia l'ipotesi di voto indiretto mediante tramite di voto di secondo grado e cioè di elezione di elettori, sia l'ipotesi di voto indiretto mediante trasferimento di voto dall'una all'altra lista o dall'uno all'altro candidato, che non risulti dalla volontà dell'elettore come sia espressa dal segno da lui posto sulla scheda, ma sia successivamente introdotto attraverso i computi e le operazioni di scrutinio. Voto diretto è quello che direttamente è espresso dall'elettore per il candidato o i candidati da lui prescelti per essere eletti, ed esso soltanto. Vi sono, nella storia della legislazione elettorale dei diversi Paesi, più casi di voto trasferibile; e si tratta di una modalità particolare dei sistemi elettorali, che può essere ritenuta preferibile o meno; ma non è modalità di voto diretto; è legittima quindi ed ammissibile quando e sintantoché non sia fatta prescrizione esplicita che si abbia a seguire il sistema del voto diretto. Ciò è prescritto invece dalla nostra Costituzione, all'articolo 56, primo comma, e ciò fu stabilito dalle precedenti nostre leggi elettorali politiche del 1946 e del 1948. Non può ora, senza violarsi la Costituzione, stabilirsi diverso principio, secondo il quale il voto potrebbe esercitare i suoi effetti persino non in favore della lista prescelta, ma esclusivamente in favore di altra lista, che ad essa sia stata collegata con dichiarazione, fatta a Roma da organi dirigenti di Partito, fuori da ogni rapporto con l'intendimento del singolo elettore di una o altra Provincia. Non soltanto i voti di una lista giovano ad altra mediante il collegamento, ma può accadere addirittura che, non raggiungendo la lista votata neppure un quoziente, i suoi voti non abbiano effetto per la lista stessa, ma il loro effetto esercitino in favore di una o più altre liste diverse; e può accadere addirittura che proprio attraverso questi voti estranei di altra lista collegata, insufficienti a farne eleggere un solo deputato, il gruppo delle liste collegate superi il 50 per cento dei voti, e così mercè quei voti altre liste abbiano a fruire per sè sole di tutti i benefici del premio. Si avrebbe in tal caso non solo palese e indebito trasferimento di voti, che contrasta col precetto costituzionale del voto diretto, ma si avrebbe un risultato elettorale non corrispondente alla volontà degli elettori, e ottenuto mediante diversa utilizzazione di voti che nell'intendimento dell'elettore avevano tutt'altro intento e significato.

E ancora, quarto motivo di incostituzionalità del disegno di legge n. 2971, è che esso viola il principio che debba aversi « un deputato per 80.000 abitanti o per frazione superiore a 40.000 » sancito dal medesimo primo comma dell'articolo 56 della Costituzione. Questo primo comma dell'articolo 56 è tre volte violato dal sistema ora proposto: una volta perché esso, con riferimento al suffragio universale, senza restrizioni né condizioni, sancisce l'eguaglianza del diritto di voto, al pari dell'articolo 48 sopra citato ed illustrato; una seconda volta perché esso sancisce il suffragio diretto, come è stato ora svolto; una terza volta perché questo comma medesimo stabilisce una determinata proporzione di eletti ad abitanti, ai fini della quale non si ha riguardo soltanto al totale della popolazione nazionale, ma agli abitanti ed ai deputati di ciascuna circoscrizione elettorale, tant'è che a ciascuna circoscrizione vengono assegnati tanti deputati, quante volte il numero dei suoi abitanti comprende 80.000 ed infine uno di più se si abbia un residuo superiore a 40.000. Il rapporto dei deputati agli abitanti non è una mera risultante, che si abbia come che sia a raggiungere, poiché dalla norma stessa è posto in riferimento alla elezione. Stabilisce infatti questo comma: « La Camera dei deputati *è eletta* a suffragio universale e diretto, in ragione di un Deputato per 80.000 abitanti o per frazione superiore a 40.000 ». Il sistema ora proposto spezza qualsiasi rapporto tra gli eletti e gli abitanti della circoscrizione, poiché mentre assegna, in riferimento alla norma anzidetta, un determinato numero di deputati per ogni circoscrizione secondo il numero dei suoi abitanti, poi, attraverso la ripartizione artefatta tra deputati di maggioranza e deputati di minoranza, e ulteriormente attraverso l'assegnazione dei deputati di ogni circoscrizione alle liste secondo un metodo estremamente complicato che in seguito esamineremo, che prescinde del tutto dai risultati obbiettivi nella circoscrizione, viene ad annullare interamente ogni riferimento possibile dei deputati alle circoscrizioni, e perciò dunque agli abitanti della circoscrizione stessa, e perciò viola la norma ora richiamata.

In quinto luogo, con il sistema proposto si viola il rispetto delle minoranze linguistiche o etniche, sancito dall'articolo 3 dianzi riportato e dall'articolo 6 della Costituzione, nonché, per quanto concerne la minoranza di lingua tedesca dell'Alto Adige, dagli arti-

coli 2, 19, 54 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5. A tale principio, che trova in sede elettorale la sua sola applicazione possibile con il sistema proporzionale, ha fatto del resto esplicito riferimento lo stesso Presidente del Consiglio nel discorso che tenne a Predazzo nello scorso agosto. Non è certamente sufficiente ad ovviare a tale violazione costituzionale la eccezione stabilita nella prima parte del disegno di legge in esame, con l'ammettere ai benefici del collegamento per determinate circoscrizioni, anche liste che siano presentate in quelle sole circoscrizioni, e non rispondano pertanto al requisito dell'essere presentate con eguale contrassegno in almeno cinque circoscrizioni, che è richiesto per la generalità delle liste. Non si tratta infatti di ammettere anche le liste proprie di minoranze linguistiche alla spartizione del beneficio, ma si deve garantire alle minoranze stesse, e non a liste determinate, pari diritto di rappresentanza sia che esse vogliano collegarsi con un gruppo determinato di liste, o non lo vogliano, perché egualmente deve essere rispettato il diritto delle minoranze alla rappresentanza. Ciò è tanto vero che anche per le elezioni comunali della zona mistilingue della provincia di Bolzano non fu adottata la legge generale, nè nella sua parte che per i comuni inferiori ai 10.000 abitanti stabilisce il sistema maggioritario dei quattro quinti, e neppure nella sua parte che, per i comuni superiori ai 10.000 abitanti, stabilisce il sistema maggioritario dei due terzi congiunto al sistema dei collegamenti, e cioè sistema del tutto analogo a quello che ora si propone per le elezioni politiche della Camera dei deputati. Ciò che si ritenne non potesse applicarsi localmente alle elezioni amministrative neppure può applicarsi nazionalmente alle elezioni politiche; perché il rispetto e la garanzia dei diritti delle minoranze linguistiche non è cosa che concerne esclusivamente i comuni o la Regione dell'Alto Adige, ma concerne la Nazione intera, e la Costituzione nei suoi principî fondamentali di eguaglianza e di rispetto dei diritti di ciascuno e di tutti.

Sesto motivo di incostituzionalità del disegno di legge in esame è la violazione del principio della proporzionale che è accolto in taluni Statuti speciali regionali, che, essendo approvati con legge costituzionale della Repubblica, acquistano nelle loro norme validità e carattere costituzionale. Lo Statuto speciale per la Sardegna, all'articolo 16, e lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, all'articolo 19, stabiliscono che i rispettivi Consigli regionali debbano essere eletti con il sistema proporzionale; e sembra difficile si possa sostenere che debba essere norma costituzionale quella che si riferisce a Consigli regionali, in adempimento del voto dell'Assemblea Costituente per ogni elezione politica, e il medesimo valore costituzionale si voglia disconoscere per le elezioni della Camera dei Deputati, che hanno manifestamente valore più generale e preminente. Ciò è ancor più palese nel riferimento espresso dello Statuto speciale della Regione Siciliana.

In settimo luogo deve richiamarsi la violazione dell'articolo 81 della Costituzione, quarto comma, già accennato, in riferimento al fatto che il disegno di legge n. 2971 stabilisce indubbiamente maggiore onere di spesa rispetto al sistema elettorale precedentemente in vigore in base alla legge del 1948. Le maggiori spese necessariamente derivano dagli spostamenti di corrieri speciali prescritti dal disegno, e dai nuovi, maggiori e assai lunghi e complessi lavori dell'Ufficio Centrale Nazionale, che necessariamente comporta una più lunga sua durata, e quindi molto maggiori indennità ai suoi componenti, nonché l'ausilio di esperti e di macchine calcolatrici, che dal disegno di legge stesso non sono espressamente menzionati – ed è questa una fra le non lievi sue lacune – ma che risultano ugualmente obiettivamente necessarî per la complessità delle operazioni matematiche commesse all'Ufficio, e che pertanto impongono un onere di spesa nuovo e maggiore rispetto alla legge precedente. Che abbia a trattarsi di molti o pochi milioni di lire, non rileva: il quarto comma dell'articolo 81 stabilisce che « ogni altra legge che importi nuovi o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ».

Questa legge importerebbe nuove e maggiori spese, e non contiene l'indicazione dei mezzi per farvi fronte, e non ottempera all'anzidetta prescrizione costituzionale. A tal proposito già si è notato nel precedente capitolo, che si è violata, per i medesimi motivi, anche la norma del 2° comma dell'articolo 31 del Regolamento della Camera, non essendosi sottoposto il pre sente disegno di legge, come dovevasi, anche alla Commissione Finanze e Tesoro.

Su questa duplice questione, fu proposta dal deputato Assennato alla prima Commissione la seguente deliberazione: « la Commissione chiede al Presidente:

1°) che il disegno di legge n°. 2971 sia restituito al Governo perché provveda alla

indicazione di spesa in relazione all'ultimo capoverso dell'articolo 81 della Costituzione;

2°) che il disegno di legge così integrato, a norma dell'articolo 31 del regolamento sia distribuito alla Commissione Finanze e Tesoro e alla Commissione Interni della Camera ».

E ancora manifesta violazione della Costituzione si ha in riferimento agli articoli 72, 3° comma, e 82, 2° comma, della Costituzione, che, per diverse ipotesi, prescrivono la formazione di Commissioni Parlamentari, « composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari »; che valore avrebbe una disposizione di tal genere, che, si noti, non è disposizione di Regolamento, ma norma della Costituzione, inscritta nella suprema legge regolatrice del nostro pubblico ordinamento, se la proporzione dei gruppi non dovesse a sua volta rinviare alla proporzione degli elettori, ed all'equa rappresentanza di tutte le correnti di pensiero esistenti nel paese, ciò che può aversi soltanto col sistema proporzionale nelle elezioni della Camera? Questi due articoli della Costituzione implicano direttamente la proporzionale come norma per il sistema elettorale, e non può di conseguenza abolirsi la proporzionale senza che sia in pari tempo violata la Costituzione.

Per analoghe considerazioni è certamente presupposta e imposta la prescrizione costituzionale della proporzionale nelle elezioni della Camera, da tutta una serie di norme della Costituzione che attribuiscono efficacia e valore determinati a determinate maggioranze qualificate, o al voto o alla richiesta di parti, proporzionalmente determinate, della Camera stessa.

L'articolo 62, al 2° comma, stabilisce che ciascuna Camera possa essere convocata in via straordinaria per iniziativa di un terzo dei suoi componenti. Ora questa norma sarebbe alterata nella sua portata, e quindi violata, qualora un terzo non fosse più un terzo degli eletti e dei voti del popolo, ma fosse il totale delle minoranze tutte, essendosi artificiosamente portato a due terzi o poco meno il numero dei deputati assegnati per legge alla maggioranza.

L'articolo 64, al 1° comma, stabilisce che « ciascuna Camera adotta il proprio Regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti ». Non avrebbe più alcun valore questa norma se la maggioranza assoluta dei componenti la Camera non comportasse più la presenza ed il voto di tanti Deputati quanti ne corrispondono alla maggioranza degli elettori, ma anzi bastasse assai meno della partecipazione di tutti i deputati di maggioranza, che sarebbero, col premio, secondo il disegno di legge, 385, mentre la maggioranza assoluta qui richiesta sarebbe di 296. È palese quindi che sarebbe svuotato del suo naturale contenuto questo articolo della Costituzione, che ne risulterebbe, perciò, violata.

Il terzo comma dello stesso articolo 64 stabilisce che siano valide, d'ordinario, le deliberazioni adottate dalla Camera a maggioranza dei presenti, « salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale ». Ma tale maggioranza perderebbe ogni suo valore, quando fosse rotta la composizione proporzionale della Camera, che i costituenti presupponevano, e ritenevano anche per il futuro necessaria ed obbligatoria, come richiede il contesto dei vari articoli della Costituzione già sin qui esaminati, oltre l'intendimento espresso nell'ordine del giorno 23 settembre 1947, da principio riportato.

L'articolo 72, al 3° comma, oltre a richiedere che le Commissioni parlamentari siano composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi, stabilisce che un disegno di legge, deferito in sede legislativa ad una Commissione, sia rimesso alla Camera qualora lo richiedano un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione: e queste proporzioni sancite dalla Costituzione hanno un significato del tutto diverso se si riferiscano a una Camera composta secondo la proporzionale, come il costituente intendeva, o a una Camera maggioritaria, come ora si vorrebbe introdurre.

L'articolo 73, al 2° comma, stabilisce, ai fini del termine per la promulgazione delle leggi, una dichiarazione d'urgenza che può essere deliberata da ciascuna Camera « a maggioranza assoluta dei propri componenti »: ed anche a questo caso si applicano le considerazioni dianzi accennate in riferimento al primo comma dell'articolo 64.

Di ancora maggiore rilievo sono, per la gravità del loro oggetto e delle loro conseguenze, le norme degli articoli 83, 3° comma, e 90, 2° comma, della Costituzione, che pure hanno riferimento a maggioranze determinate nel Parlamento.

L'articolo 83, 3° comma, stabilisce che « l'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di 2/3 dell'Assemblea (il Parlamento in seduta comune). Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta ». Questa distinzione, che ha un ben preciso significato costituzionale e politico, perderebbe il suo primitivo valore, ove fosse adottato il nuovo sistema elettorale proposto. L'articolo 83, disponendo per i

primi due scrutini la maggioranza qualificata dei 2/3 ha inteso offrire la possibilità di una elezione a larga base, che avrebbe un ben preciso significato politico e sarebbe idonea a conferire particolare prestigio alla massima carica dello Stato. Ove non risulti possibile conseguire una siffatta maggioranza, è ammessa al terzo scrutinio la maggioranza assoluta, che sia pur sempre maggioranza assoluta, nell'evidente intento che essa corrisponda alla maggioranza assoluta degli elettori, e cioè dei cittadini. Con il sistema proposto la prima votazione verrebbe a corrispondere a poca cosa più della maggioranza, perché il premio di maggioranza verrebbe ad elevare a poco meno dei 2/3 la sua rappresentanza nella Camera; ed al terzo scrutinio poi basterebbe, ad eleggere il Presidente della Repubblica, assai meno della maggioranza assoluta dei voti degli elettori, poiché secondo il sistema proposto, mediante il premio, con meno del 40 per cento dei voti, si otterrebbe la metà più uno dei seggi della Camera: con meno del 40 per cento dei voti del Paese potrebbe dunque essere eletto il Presidente della Repubblica, e ci sembra palese la grave menomazione che ne deriverebbe al suo prestigio e alla sua dignità. Queste norme relative all'elezione del Presidente della Repubblica manifestamente richiedono che si abbia una Camera eletta con il sistema proporzionale.

La stessa prescrizione postula il secondo comma dell'articolo 90, che per la gravissima ipotesi che il Presidente della Repubblica debba essere messo in stato di accusa dal Parlamento, richiede il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri: e ci sembra evidente che sarebbe violata la Costituzione e messa a repentaglio la figura del Presidente della Repubblica, quale la Costituzione la ha stabilita, se potessero ciò fare tanti deputati soltanto che corrispondano a meno del 40 per cento dei voti degli elettori.

Ancora è in contrasto con il nuovo sistema proposto il minimo di un decimo dei componenti della Camera, richiesto dal 5° comma dell'articolo 94 per la presentazione di una mozione di sfiducia: un decimo con la proporzionale equivarrebbe a un quindicesimo con il nuovo sistema, e non più a un decimo: e poiché i costituenti intendevano che si applicasse la proporzionale, quando fissavano il *quorum* di un decimo dei deputati, si violerebbe ciò che essi hanno inteso statuire, oppure dovrebbe modificarsi questo articolo sostituendosi le parole « un quindicesimo » alle parole « un decimo » che vi sono scritte; e ciò, come è noto, non potrebbe farsi senza lo speciale procedimento di revisione della Costituzione.

Ma questo procedimento stesso viene ad essere violato, nei termini nei quali la Costituzione lo ha stabilito, con il nuovo sistema elettorale ora proposto. L'articolo 138, in materia di revisione della Costituzione e di leggi costituzionali, richiede la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione, al suo primo comma: e già abbiamo visto come il concetto di maggioranza assoluta verrebbe ad assumere tutt'altro valore, certamente non voluto dai costituenti, con l'abolizione della proporzionale. Lo stesso articolo 138, al suo 3° comma, stabilisce che « non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti »; e non è chi non veda come tale prescrizione speciale sarebbe frustrata ove la maggioranza dei due terzi fosse sempre messa nelle mani della maggioranza, quale sorte dallo scrutinio, attraverso il premio ora proposto. Del tutto sovvertito sarebbe il sistema della Costituzione e ben gravi conseguenze potrebbero aversi, se fosse davvero accolto un sistema secondo il quale i due terzi della Assemblea più non corrispondessero a una maggioranza particolarmente estesa del suffragio popolare, ma dovessero coincidere con la semplice maggioranza, al più accresciuta di qualche voto sperso, che potrebbe agevolmente trovarsi qua o là, senza che ciò potesse in nessun modo indicare un più largo seguito nel Paese, che veramente corrisponda a una maggioranza particolarmente ampia e qualificata.

Molte e svariate, dunque, sono le ragioni per le quali questo disegno di legge viola la Costituzione, ed è in contrasto con tutta una serie di sue norme positive.

Ha carattere complementare, quindi, la considerazione che questo disegno di legge, oltre tutto, rende impossibile l'osservanza dell'articolo 61, 1° comma, della Costituzione, in quanto non sembra possibile che le operazioni di scrutinio possano essere completate in tempo utile perché possa farsi luogo alla proclamazione degli eletti e alla comunicazione a ciascuno di essi, in modo che la prima riunione della nuova Camera abbia luogo « non oltre il 20° giorno dalle elezioni » come il citato articolo dispone. Non solo, infatti, le operazioni di scrutinio sono rese estremamente complicate, e comportano lunga serie di operazioni, come ora vedremo, ma devono

essere precedute da tutto uno scrutinio preliminare, per verificare se per avventura i voti raccolti da un gruppo di liste collegate non gli dia diritto a 385 o più deputati, ché in tal caso dovrebbe applicarsi il sistema della vecchia legge: secondo quella che sembra la disposizione letterale e la più agevole interpretazione dell'ultimo comma della seconda parte del testo proposto, si dovrebbero fare dunque due complete operazioni di scrutinio e di computo, nazionale e circoscrizionale, precedute e seguite da due viaggi di corrieri speciali che per le più lontane circoscrizioni pur richiedono tempo, e tutto ciò non sembra probabile che possa essere portato a compimento nei quindici giorni necessari perché ne sia data poi notizia agli eletti, ed essi possano intervenire alla prima riunione indetta non oltre il 20° giorno dalle elezioni.

Ha carattere conclusivo l'osservazione che nel suo complesso il disegno di legge proposto viola la Costituzione nella molteplici sue norme richiamate, viola la Costituzione nell'insieme del suo ordinamento, quale si desume dal complesso delle sue norme e dei suoi istituti, quale è indubbiamente insito nello spirito democratico che la ispira e pervade tutta; e che questo deve dirsi non già in base ad astrazioni che possano considerarsi soggettive, ma in riferimento alla norma concreta dell'articolo 1 della Costituzione, che non vanamente, riteniamo, dispone che il principio democratico sia posto a base della Costituzione stessa, con le precise norme del suo primo e del suo secondo comma: « L'Italia è una Repubblica democratica », « la sovranità appartiene al popolo »: l'una e l'altra ricevono un diretto attentato dal disegno di legge ora proposto, che pertanto deve essere respinto, per la fedeltà alla Costituzione cui ciascuno di noi è impegnato, e in nome dei principî sacri e certi che nella Costituzione stessa sono stati accolti e sanciti.

* * *

Le questioni di costituzionalità così poste non potrebbero essere semplicisticamente respinte con un voto di maggioranza: non è la Camera, e tanto meno la sua maggioranza, giudice della costituzionalità delle leggi.

La maggioranza può, con suo voto, imporre che si vada innanzi, ma non può sancire la costituzionalità di suo deliberato che sia invece in contrasto con la Costituzione. Il giudizio di costituzionalità è dalla Costituzione assegnato alla Corte Costituzionale, a norma dell'articolo 134 della Costituzione e seguenti. Non può sfuggire la gravità della questione, che sorge dal fatto che la Corte Costituzionale ancora non è entrata in funzione. A norma dell'articolo 136 una dichiarazione, da parte di essa, di illegittimità costituzionale di una norma di legge ha l'effetto di far cessare ogni sua giuridica efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della sua decisione; resterebbe dunque in vigore sino a quel giorno la legge che poi fosse dichiarata incostituzionale; ma è chiaro che ove ciò dovesse riferirsi a una legge elettorale, ne sarebbe inficiata la legittimità della Camera eletta secondo le sue norme, e tutto il suo operato. Non soltanto una tal Camera dovrebbe essere sciolta per far luogo a nuove elezioni secondo legge conforme alla Costituzione, ma tutte le deliberazioni, che sino a quel momento ne fossero state adottate, verrebbero ad essere infirmate.

Inoltre, proprio per il tempo che interceda sino a che la Corte Costituzionale entri in funzione, la disposizione transitoria settima della Costituzione, al 2° comma, stabilisce: « Fino a quando non entri in funzione la Corte Costituzionale, la decisione delle controversie indicate nell'articolo 134 ha luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione ». Ora questa norma transitoria ha piena ed esauriente efficacia per altri casi nei quali è stata in passato eccepita la incostituzionalità di provvedimenti legislativi sottoposti a questa Camera. In tali casi, infatti, la eventuale incostituzionalità della legge avrebbe portato a lesione specifica di interesse privato di cittadini, cui quindi non sarebbe mancato modo, ove si fosse applicata nei loro confronti tale legge, da loro presunta incostituzionale, di eccepirne la incostituzionalità dinnanzi a quella sede giudiziaria ordinaria, cui l'applicazione della legge stessa li avesse a deferire. In tali casi ben poteva dunque la Camera proseguire nei suoi lavori, ed integra rimaneva comunque, secondo il combinato disposto dell'articolo 134 della Costituzione e del 2° comma della sua norma transitoria settima, la tutela di costituzionalità del singolo che comunque potesse venir leso.

Ma in questo caso non avrebbe azione alcun privato. Prima che questa legge elettorale, ove legge dovesse diventare, fosse mandata ad effetto, non sembra configurabile alcuna azione dinnanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, che, a norma dell'anzidetta disposi-

zione transitoria, potesse farne valere la incostituzionalità. Una legge elettorale appartiene al dominio del diritto pubblico; prima che essa sia applicata, nessuna lesione di privati può sorgere; sarebbe invece pubblico interesse che la questione di costituzionalità fosse promossa e risolta innanzi l'esperimento elettorale; ma mancherebbe sia la competenza di alcun giudice ordinario, sia la legittimazione ad agire, non vedendosi chi potrebbe ritenersi investito di tale legittimazione attiva avanti l'autorità giudiziaria, e secondo le norme ordinarie, preesistenti alla Costituzione. Non dunque avrebbe efficacia nel caso la disposizione transitoria settima, ma soltanto la norma costituzionale dell'articolo 134. Essa infatti stabilisce la competenza della Corte Costituzionale a giudicare « sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi », quale sarebbe appunto la questione ora posta in relazione a questo disegno di legge.

In base a tali considerazioni, a noi pare non si possa procedere nell'esame del sidegno di legge n. 2971, sino a tanto che non sia in funzione la Corte Costituzionale, che possa essa decidere delle questioni di costituzionalità dianzi esposte, e che non potrebbero essere né risolte né precluse con voto di questa Camera.

Perciò dal deputato Luzzatto fu formalmente proposta alla Prima Commissione la seguente deliberazione:

« La Prima Commissione ritiene che le questioni della costituzionalità del disegno di legge n. 2971 non possano essere decise con voto di maggioranza; e che, essendo esse state sollevate, e non potendosi applicare al caso la norma transitoria settima, comma 2°, debba sospendersi l'esame del disegno di legge sino a che non sia entrata in funzione la Corte Costituzionale che possa giudicare a norma dell'articolo 134 della Costituzione ».

La Prima Commissione ritenne di poter respingere, a maggioranza, tale proposta.

Nostro compito è tuttavia rappresentare la questione alla Camera, perché essa sia nella dovuta conoscenza di quanto fu fondatamente rilevato dinnanzi alla Commissione, e a nostro avviso impedisce che possa legittimamente proseguirsi nell'esame del disegno di legge in questione: perché esso è contrario alla Costituzione, e perché, le questioni di costituzionalità essendo state formalmente dedotte, né si deve, né si può procedere sino a che non esista l'organo costituzionale che le questioni anzidette possa costituzionalmente risolvere.

## IV.

## CARATTERE DEL MUTAMENTO DI SISTEMA ELETTORALE

Le considerazioni che precedono, che a nostro avviso necessariamente conducono a considerare questo disegno di legge come anticostituzionale, tale perciò che ne è inamissibile la discussione, nonché l'approvazione, pongono indubbiamente in ben curiosa luce questo disegno di legge, quanto all'opportunità politica. Sotto tale aspetto non può non essere del tutto sfavorevolmente qualificato.

Dovesse anche ritenersi che non vi fosse nel suo contesto una specifica violazione di norma costituzionale, certo è che esso è del tutto estraneo e contrastante rispetto all'indirizzo che ha ispirato i costituenti, e che ha trovato allora concordi uomini di nostra parte e uomini della maggioranza attuale di questa Camera, anche quando fu portata a compimento la redazione della Costituzione, e quando fu approvata la legge elettorale del 1948, quando cioè già gli uni e gli altri si trovavano divisi rispetto alla formazione del Governo.

Non può sfuggire sin da una prima considerazione la novità e la gravità del fatto che a meno di cinque anni dall'approvazione della Costituzione si sia giunti a formulare e proporre un disegno di legge elettorale che con i principî della democrazia è in diretto contrasto, e altrettanto in contrasto è con quanto, per lo sviluppo e per la difesa della democrazia, fu in altri tempi concordemente sostenuto da coloro che appartengono ora alle correnti diverse che di questa Camera rappresentano poco meno della totalità.

Come può, d'altronde, essere sottoposto a esame utile ed obiettivo in questo scorcio di legislatura un disegno di legge che sovverte nelle sue basi stesse il sistema elettorale della prossima Camera ? Ogni mutamento di legge elettorale è fatto serio e grave, del quale devono essere ben ponderate le determinanti obbiettive, prima che ci si possa risolvere a porvi mano.

Era da poco entrato in vigore lo Statuto Albertino, in base al quale caratteri di costituzionalità, agli effetti che la nostra attuale Costituzione prevede, né sussistevano, né potevano in specie riferirsi a legge elettorale, quando il Lanza, alla Camera piemontese, nella seduta del 10 gennaio 1850, osservava che ogni mutamento dei principî fondamentali della legge elettorale avrebbe potuto « gravemente alterare l'essenza del regime

rappresentativo » e addirittura annientarlo. Nella sua relazione al regio decreto 20 novembre 1859, che rispondevà alle necessità derivanti dall'ampliamento dello Stato avviato a realizzare l'unità di Italia, il Rattazzi osservava: « Agli occhi del paese la legge elettorale è sacra come è sacro lo Statuto di cui essa è il complemento e la garanzia pratica più efficace ». Gravi e precise sono queste parole, e oggi ancora sono vive e valide. Pensiamo che ciascuno di noi debba seriamente riflettervi prima di sentirsi di aderire a una riforma elettorale che con i principî della Costituzione pur recente è in così palese e radicale contrasto: *la legge elettorale è sacra come è sacra la Costituzione, di cui è il complemento e la garanzia più efficace.*

Quando nel 1923 fu posta in discussione la legge fascista per la soppressione della proporzionale e l'instaurazione di un sistema maggioritario che doveva essere veicolo diretto per addurre alla soppressione della Camera e della Democrazia, e allo stabilimento del totalitarismo fascista, nella relazione di minoranza presentata alla Camera dagli onorevoli Micheli – di parte popolare allora, più tardi democristiana – e Bonomi, si osservava che era ben difficile intendere « quale vantaggio potesse venire alle istituzioni parlamentari da un continuo mutamento. I sistemi elettorali non sono congegni, che si possono, senza danno della Nazione, rifare da cima a fondo ad ogni breve periodo. Sullo spirito di tali sistemi si foggiano le organizzazioni di partito, le abitudini degli elettori, il giuoco della lotta politica ». E questo osservavano, beninteso, indipendentemente da ogni valutazione di merito circa il sistema allora proposto, così come ci asteniamo in queste nostre osservazioni preliminari dal riferirci alla sostanza del sistema che ora si propone, e che non è appunto molto dissimile da quello di allora.

Ogni mutamento della legge elettorale è sempre cosa grave, che non può legittimarsi se non a conveniente spazio di tempo dalla adozione e dalla esperienza di legge precedente, se non con adeguata ponderazione, se non, soprattutto, in presenza e in conseguenza di nuovi fatti, di situazione radicalmente mutata rispetto a quella nella quale fu deliberata la legge precedente.

Ora si propone invece di cambiare la legge elettorale dopo un solo esperimento della legge anteriore, e ad assai breve distanza di tempo; lo si propone senza che la situazione generale risulti innovata da alcun fattore, da alcuna circostanza nuova rispetto al 1948, quando la precedente legge fu approvata, e furono tenute le precedenti elezioni; si pretende che una nuova legge sia deliberata senza un sufficiente esame, senza documentazione della sua motivazione e dei suoi possibili effetti, senza consentirne neppure adeguato dibattito parlamentare.

Cosa particolarmente grave è l'abolizione della proporzionale. Si può discutere, come di tutte le cose, circa qualsiasi sistema elettorale; ma è incontrovertibile il fatto che la conquista della proporzionale, nel nostro e in ciascuno degli altri paesi in cui fu adottata, ha rappresentato un avanzamento e un perfezionamento del sistema democratico. L'abolirla inevitabilmente significa un pericoloso arretramento, una negazione e per intanto quanto meno una riduzione dei principî democratici.

Appena un anno dopo che la proporzionale era stata introdotta per le elezioni politiche nel Belgio, ove ebbe particolare sviluppo il movimento di idee e l'elaborazione scientifica di questo sistema, il Goblet, nel 1900, scriveva di ritenere la introduzione della proporzionale nel Belgio definitiva, perché vi sono « riforme sulle quali un popolo non torna indietro fino a che prosegue il corso normale e pacifico della sua evoluzione ». Tali parole, perfettamente fondate nella valutazione teorica, hanno trovato nel successivo cinquantennio prova concreta, e diremmo drammatica, nell'esperienza di diversi paesi, e particolarmente in quella del nostro, ove la introduzione della proporzionale, stabilita nel 1919, non fu purtroppo definitiva, ma la sua abolizione, nel 1923, coincise proprio con una frattura del corso normale e pacifico della evoluzione popolare, come fu dimostrato in modo certo dai fatti e dagli eventi degli anni successivi; ripristinata nel 1946, nel momento in cui poteva essere sperata e salutata l'aurora di un nuovo periodo democratico, la ripresa di un corso normale e pacifico di evoluzione civile, la proporzionale viene ora nuovamente insidiata, e non può escludersi davvero che ciò abbia a significare una nuova frattura della evoluzione democratica. In nessun paese la proporzionale, una volta introdotta, venne abolita nella continuità di una normale vita democratica, che non venisse nel tempo medesimo attaccata e interrotta.

Gravi devono ben essere dunque le preoccupazioni che desta la proposta di un radicale mutamento della legge elettorale, e ancor più una proposta come questa, che viene ad abo-

lire il sistema proporzionale, a ragion veduta considerato il migliore strumento della democrazia.

Strana cosa è inoltre che un mutamento della legge elettorale si proponga al termine della durata della Camera, e alla vigilia delle nuove elezioni. Quando un tale mutamento si propone per considerazioni obbiettive, esplicitamente o implicitamente lo si motiva con un apprezzamento sfavorevole del precedente sistema, che infirma quindi l'autorità e il prestigio, se non la stessa legittimità, della Camera in carica, eletta secondo il precedente sistema che si afferma poi inadeguato. Per i poco meno di cinque anni che sono trascorsi dalle elezioni del 18 aprile 1948, non si è mai sentita porre in discussione l'idoneità di quelle elezioni. Neanche ora, per la verità, si muovono critiche obbiettive a quel sistema; si avanzano solo considerazioni contingenti, ispirate a interessi di parte, e a preoccupazioni di parte, per le nuove elezioni imminenti. Una tale motivazione non è legittima per proporre una nuova legge elettorale.

Sarebbe veramente finito il sistema rappresentativo, e con esso ogni ordinamento democratico, se fosse consentito alle Camere, al termine del loro mandato, di escogitare e introdurre legislativamente accorgimenti nuovi di volta in volta per assicurarsi una continuità; e fare in modo che la nuova Camera, anziché riprodurre l'attuale situazione dell'opinione pubblica, riproducesse la Camera anteriore, quale sortì dal voto di cinque anni innanzi.

Sempre è sospetto il giudice di cosa propria; e in questo caso i componenti una Camera prossima alla scadenza dovrebbero giudicare, attraverso una nuova legge elettorale, della lor propria rielezione. Solo nel 1919 si addivenne a una grande riforma elettorale da parte di una Camera che era giunta ormai alla scadenza del suo mandato, anzi della proroga cui le circostanze eccezionali della grande guerra avevano costretto. Ma allora veramente nuove circostanze obbiettive erano sorte, e non potevano essere ignorate: già l'allargamento del suffragio attuato nel 1912 ed esperimentato per la prima e sola volta nelle elezioni politiche del 1913, che avevano visto oltre otto milioni e mezzo di elettori rispetto ai tre milioni precedenti, aveva posto all'ordine del giorno la ricerca di un nuovo sistema elettorale, meglio adatto al corpo elettorale così accresciuto. Non poca cosa aveva significato la guerra mondiale; nel 1919 il corpo elettorale, per buoni e fondati motivi, fu ulteriormente accresciuto, e portato a più di undici milioni di elettori. Né la guerra era passata senza determinare uno spirito nuovo e nuovo alito di riforme ovunque. Non si sarebbero potute ignorare le condizioni nuove del Paese e della partecipazione popolare ai pubblici problemi. Fu perciò ritenuto che, a ragion veduta, non si potesse procrastinare ulteriormente una riforma democratica largamente auspicata e penetrata nella coscienza popolare. Tuttavia anche allora Filippo Turati, nel discorso che egli tenne in favore dell'adozione del sistema proporzionale nella seduta del 26 luglio 1919 (Discorsi parlamentari, vol. III, pagina 1689) avvertiva la delicatezza di tale deliberazione da parte di deputati prossimi a scadenza.

Nella stessa Inghilterra, l'esperienza della proposta di introdurre la proporzionale, respinta dalla Camera dei Comuni, mostra la difficoltà di giudizio nella Camera che decide di se stessa: e ciò pesa soprattutto nell'imminenza della scadenza del mandato.

Tutte le altre volte che in Italia si modificò la legge elettorale, ciò fu discusso e deliberato dalla Camera poco dopo la sua elezione, e non già poco prima della scadenza.

La riforma del 1882, che allargò di molto il corpo elettorale e introdusse il primo esperimento di scrutinio di lista, fu approvata dalla Camera eletta nel 1880; che subito fu sciolta, per far luogo a nuove elezioni secondo il nuovo sistema. Era stata eletta nel 1890 la Camera che, nel 1891, deliberò il ritorno al collegio uninominale, secondo il quale furono subito rifatte le elezioni. Persino nel 1923 la legge fascista fu portata a una Camera che era stata eletta nel 1921. Si osserva che anche nel 1948 la legge elettorale fu emanata poco innanzi le elezioni; ma allora non si trattava di modificare legge anteriore, bensì di formulare legge nuova, colmando la carenza legislativa, che era conseguenza degli eventi trascorsi, e del nuovo ordinamento costituzionale finalmente sancito. Del resto la legge del 1948 non mutò il sistema che era stato stabilito nel 1946 per le elezioni della Costituente. Non v'era nel 1946 organo legislativo elettivo, e per decreto si erano dovute promulgare, sentito il parere della Consulta Nazionale, costituita principalmente a questo scopo, le norme specificamente destinate a regolare quelle sole elezioni, che valessero a porre in vita l'Assemblea Costituente. Essa doveva dunque, tra i suoi compiti propri, elaborare ed approvare la legge elettorale, e manifestamente doveva farlo dopo e non prima del compimento dei suoi lavori per la formulazione della nuova Costituzione.

Ora dunque non vi è nessuno di quei motivi che determinarono i mutamenti anteriori di legge elettorale.

Nel passato la stabilità del sistema elettorale fu in Italia sempre osservata. In più di un secolo di storia, dalla emanazione dello Statuto Albertino ai giorni nostri, non furono molte le leggi elettorali.

Dal 1848 al 1919, per 71 anni fu in vigore il sistema uninominale, con la sola parentesi della infelice esperienza maggioritaria introdotta tra il 1882 e il 1891, assai prossima del resto alle caratteristiche dell'uninominale, solo modificato in quanto l'estensione del corpo elettorale rendeva sensibile l'esigenza dello scrutinio di lista.

Dopo l'editto albertino 17 marzo 1848, n. 680, che fu la prima legge elettorale, si ebbero soltanto leggi di estensione ai territori unificati (legge 20 novembre 1859, n. 3778, legge 17 dicembre 1860, n. 4513) sino alla riforma del 1882, dopo 34 anni di esperienza costante (legge 22 gennaio 1882, n. 593, legge 7 maggio 1882, n. 725, testo unico 24 settembre 1882, n. 999). L'esperienza del nuovo sistema non fu considerata soddisfacente, se ne fecero tuttavia tre esperienze elettorali, prima di risolversi a tornare all'antico, riformando la riforma del 1882 (legge 5 maggio 1891, n. 210, regio decreto 14 giugno 1891, n. 280, con la tabella delle circoscrizioni); e si noti che anche questa riforma non comportò propriamente innovazioni, ristabilendosi il sistema uninominale, che già era stato per 34 anni in vigore, ed era destinato a rimanere in vigore altri 28 anni, ininterrottamente sino al 1919.

La riforma del sistema elettorale si ebbe, infatti, con l'introduzione del sistema proporzionale, con la legge 15 agosto 1919, n. 1401 (testo unico 2 settembre 1919, n. 1495). Con decreti del 1921 fu modificata la tabella delle circoscrizioni e furono stabiliti i collegi delle nuove provincie, cui la legge elettorale veniva estesa.

La nuova riforma del sistema elettorale con l'introduzione del sistema maggioritario e l'abolizione della proporzionale, si ebbe solo quattro anni dopo l'introduzione della proporzionale, ma nelle condizioni nuove imposte dal fascismo ed eversive di ogni principio democratico (legge 18 novembre 1923, n. 2444, testo unico 13 dicembre 1923, n. 2694).

Non riteniamo che possano ritenersi leggi elettorali quella del 1928, in base alla quale furono inscenate le farse del 1929 e del 1934, che elezioni propriamente non rono di certo, ed ancor meno la legge 19 gennaio 1939, n. 129, che sancì la soppressione della Camera dei deputati, per costituire in suo luogo la adunata di gerarchi denominata Camera dei fasci e delle corporazioni, i cui componenti venivano anche formalmente nominati dall'alto e non più eletti.

Con le leggi del 1946 e del 1948 veniva ristabilita la proporzionale rispettivamente per l'Assemblea Costituente e per la Camera dei deputati, e in base ad esse venivano tenute, con la proporzionale, le due elezioni politiche di questi ultimi sette anni.

Dalla unificazione di Italia si tennero dunque 22 volte le elezioni politiche. Di esse 14 vennero tenute con il sistema uninominale (1861, 1865, 1867, 1870, 1874, 1876, 1880; e poi 18 92, 1895, 1897, 1900, 1904, 1909, 1913); 3 con lo scrutinio di lista maggioritario della legge del 1882 (1882, 1886, 1890); 4 con il sistema proporzionale (1919, 1921; e poi 1946, 1948); una con il sistema maggioritario dei due terzi (1924).

Da questo specchio sommario risulta chiara la costanza di un tempo, e la stabilità che si ebbe sempre in passato sin tanto che permanessero medesime condizioni nel Paese.

Ora invece si vuole subito introdurre nuovi mutamenti, legati, come quelli del 1923, a fini e a valutazioni di parte e contingenti.

Un tempo alla stabilità del sistema elettorale politico, corrispondeva analoga stabilità del sistema elettorale amministrativo. Dal 1948 in qua non si è fatto invece che cambiare: si sono tenute parecchie elezioni in questi anni, aggiungendosi alle politiche le amministrative, comunali e provinciali, e le regionali in talune Regioni; ma anche queste leggi elettorali si sono volute cambiare. La legge elettorale amministrativa è stata cambiata, con l'introduzione del premio e dei collegamenti per i Comuni maggiori: quando ciò fu deliberato, fu da più parti autorevolmente dichiarato che si trattava di questione concernente le elezioni comunali, che nulla avrebbe avuto a che fare con le elezioni politiche. Ora invece si propone cosa assai analoga proprio per le elezioni politiche, smentendo quelle assicurazioni.

Sono pochi i Comuni che hanno fatto due volte le elezioni secondo il medesimo sistema, regolato dalla medesima legge; solo nei comuni inferiori a 10.000 abitanti, per i quali non fu mai proposto altro sistema che non fosse maggioritario, non si ebbero mutazioni sostanziali. Con diversi sistemi i cittadini hanno dovuto votare per la Camera e per il Senato, per il consiglio comunale e per i

consiglio provinciale e, ove la Regione fu attuata, per il consiglio regionale, anche in tal caso con diverse leggi per la prima e per la seconda elezione, ove si è già pervenuti alla rinnovazione del consiglio regionale.

La varietà e molteplicità dei sistemi elettorali, ed i loro mutamenti, non giovano certamente a farne conoscere da tutti i cittadini le modalità, il significato, gli effetti: non sono certo fattori di educazione democratica.

La cosa sarebbe ora di molto aggravata se si volesse così presto mandare all'aria il sistema proporzionale delle elezioni politiche della Camera dei deputati, che tra tutti è il più logico, coerente coi principî, e già è penetrato nella coscienza dei cittadini. I quali vedrebbero indubbiamente leso e minacciato il loro diritto da un mutamento legislativo che profondamente altererebbe l'effetto del loro voto, e ne manometterebbe l'eguaglianza.

## V.

## I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA E L'AFFERMAZIONE DELLA PROPORZIONALE

Come abbiamo sopra ricordato, il sistema uninominale, sorto in Italia con la prima legge elettorale del 1848, rimase in vita, salvo un breve intervallo, del quale parleremo, fino al 1919. Tale sistema corrispondeva allo sviluppo politico del nostro paese, e si addiceva alla struttura dello Stato borghese di allora; corrispondeva alla limitata sfera degli schieramenti politici e del personale dirigente politico, quali erano espressi dalla classe dominante. Il sistema uninominale non realizza una rappresentanza plurima, ma riproduce il panorama di una struttura locale differenziata: provvede alla sola selezione individuale, e corrisponde, perciò, naturalmente ed esattamente, ad un corpo elettorale omogeneo. Per tale motivo, questo sistema era strettamente collegato alla limitatezza del corpo elettorale, derivante dalla scarsa estensione del suffragio.

Naturalmente non mancarono oppositori al sistema uninominale. Anzi, si può affermare che, nei lunghi decenni in cui tale sistema rimase in attuazione, si svilupparono due movimenti collaterali miranti a un diverso obiettivo ma uniti nella critica al sistema uninominale. Il primo di tali movimenti tendeva alla applicazione dello scrutinio di lista, il secondo, alla introduzione della proporzionale.

Tra i sostenitori dello scrutinio di lista va ricordato l'onorevole Riccardo Sineo che fin dal 19 gennaio del 1856, discutendosi un disegno di legge elettorale relativo alla Sardegna, ebbe a criticare l'irrazionalità del sistema uninominale, il quale comportava la divisione anche di un solo comune in più collegi e il frazionamento della rappresentanza in un unico territorio.

Il movimento per lo scrutinio di lista trovò una prima concreta espressione nella proposta Bonghi dell'11 giugno 1870. Ma ancora diversi anni dovevano passare perché la riforma potesse avere attuazione, ed è degno di nota che ciò avvenne soltanto quando s'impose un allargamento del suffragio. Nel 1879 il ministro Depretis suggeriva lo scrutinio di lista, mentre proponeva contemporaneamente che si concedesse il diritto di voto a nuove categorie di cittadini. La Commissione parlamentare che studiò il progetto espresse parere contrario, ma il Depretis ebbe ad insistere nella sua proposta, esprimendo la convinzione che la sola estensione del diritto di voto non potesse dare i benefici effetti che se ne attendevano se non fosse accompagnata dalla proposta riforma che egli sosteneva essere « la sola procedura che può sostituire il criterio dei principî a quello degli interessi e l'azione feconda dei grandi partiti alle sterili agitazioni degli individui ».

Relatore sul progetto fu lo Zanardelli, il quale, nella sua relazione del 21 dicembre 1880, così concludeva l'esame della materia, indicando le ragioni per le quali dichiarava di condividere la proposta riforma:

1°) lo scrutinio di lista avrebbe dato alla Camera il più chiaro carattere di assemblea veramente nazionale, sottraendo i deputati eletti alle pressioni degli elettori, e, dando ad essi maggiore indipendenza e prestigio;

2°) la scelta dei deputati sarebbe stata più elevata e sarebbe migliorato il livello intellettuale dell'assemblea;

3°) era garantita maggiore libertà all'elettore e spontaneità nell'espressione del voto.

Lo Zanardelli si preoccupava tuttavia di garantire alle minoranze un'adeguata rappresentanza nella Camera e pertanto suggeriva la correzione del sistema del voto limitato. Tale sistema sembrava al proponente avesse il vantaggio della semplicità e del collaudo ottenuto attraverso l'esperimento fattone in altri Stati. Tuttavia questa parte del progetto fu fortemente contrastata; e la questione fu rinviata e si concluse con am-

mettere il voto limitato solo per i collegi a cinque nomi. La nuova legge elettorale fu promulgata il 7 maggio 1882; mentre il 22 gennaio dello stesso anno era stato disposto l'allargamento del suffragio.

Ma l'applicazione del nuovo metodo durò poco, cioè solo per tre legislature consecutive, perché i risultati portarono l'opinione pubblica a chiederne l'abrogazione, cosa che avvenne col consenso quasi generale delle assemblee legislative mediante la legge 5 maggio 1891, n. 210. È da ricordare che l'abrogazione dello scrutinio di lista fu salutata con entusiasmo e il giudizio sull'avvenuto esperimento fu così sintetizzato nella relazione Carmine (13 marzo 1891): « lo scrutinio di lista venne introdotto nella nostra legislazione come rimedio ai difetti del nostro regime parlamentare. L'esperienza ha dimostrato che quei difetti furono invece ribaditi e rafforzati dallo scrutinio di lista ».

Questo giudizio dimostra meglio di ogni altro commento che l'esperienza meno che decennale di riforma del sistema uninominale aveva fatto fallimento; ma che rimaneva ed appariva più evidente, proprio a causa di questa infelice esperienza, l'esigenza fondamentale di un rinnovamento radicale del sistema elettorale italiano.

Tale rinnovamento radicale era appunto la meta dell'altro movimento riformatore cui abbiamo accennato, cioè del movimento proporzionalista. Tale movimento ha origini lontane. Basti ricordare la battaglia condotta dal Mamiani sul giornale *La Lega Italiana* nel 1848 perché si garantisse un'equa rappresentanza delle minoranze, e l'attenzione che a questo problema dettero il Rosmini Serbati, il Saredo, il Luzzatti, il Palma, il Ferraris, il Brunialti, il Genala, l'Orlando.

Nel 1872 le forze politiche che sostenevano la proporzionale entravano nella fase di una rivendicazione concreta e organizzata della riforma elettorale e fu costituito un Comitato che annoverò tra i suoi membri il Bonghi, il Minghetti e il Luzzatti. Il 16 maggio 1872 veniva costituita in Roma la prima Associazione proporzionalista, della quale fu eletto presidente Terenzio Mamiani e segretari furono il Brunialti e il Genala. La questione fu discussa alla Camera in occasione della riforma Depretis, ma l'Assemblea non era matura per una decisione del genere. Il IV Congresso Radicale, il 1° dicembre 1909, approvando la relazione dell'onorevole Fera e di G. Bandini, che fu studioso esimio della materia ed autore dell'importante studio « La riforma elettorale con la rappresentanza proporzionale nelle elezioni politiche » (Roma, 1910), deliberava un voto a favore della proporzionale. Successivamente la questione fu riaperta alla Camera dal deputato Mirabelli e, nel 1910, da una proposta di legge dell'onorevole Caetani, annunziata il 9 giugno 1910, e firmata anche dagli onorevoli Abbiate, Meda, Cabrini, Turati, Negrotto. Seguì il disegno di legge presentato alla Camera il 21 dicembre 1910 dal Presidente del Consiglio del tempo onorevole Luigi Luzzatti.

Il progetto Luzzatti sulla rappresentanza proporzionale segna una pietra miliare dell'affermazione del sistema (1).

---

(1) Ecco i brani più significativi dei documenti allegati alla relazione sul doc. n. 738, Legislatura XXIII, sessione 1909-10:

« La rappresentanza proporzionale come aspirazione democratica ad un migliore ordinamento degli istituti elettorali non è nuova in Italia. Si può anzi dire che è una manifestazione delle meno recenti del pensiero politico italiano. La necessità di garantire l'equa rappresentanza delle minoranze, fu, infatti, primieramente avvertita da Terenzio Mamiani (sul giornale *La Lega Italiana*, 1° marzo 1848) e da Antonio Rosmini Serbati (*La Costituzione politica secondo la giustizia sociale*, Lugano, Milano, 1848) il quale ultimo, come dice il Genala (*Della libertà ed equivalenza dei suffragi nelle elezioni*, Milano, Vallardi 1871, pag. 152) intravide la necessità del quoziente per ottenere che la proporzione da lui stabilita tra il potere dei varî elettori fosse mantenuta intatta.

Il concetto, che le fortunose vicende di quei tempi avevano soffocato, fu ripreso più tardi da eminenti cultori del diritto pubblico, incitativi dal rumore che in Inghilterra menavano gli scritti dell'Hare e più dalla apologia che ne veniva facendo John Stuart Mill.

Il Saredo espose per il primo da noi i lineamenti principali del sistema Hare in una lezione alla Università di Parma del 1862 e nel 1869 lo difese alla Università di Padova il Ministro, ispiratore di questa nota. Seguirono il Serra-Groppello ed il Padelletti in lavori scritti per partecipare a un concorso bandito dalla Regia Accademia di scienze morali e politiche di Napoli e in cui si professarono favorevoli al sistema Hare.

Nel 1869 il Palma diè alla luce il volume: *Del potere elettorale degli Stati liberi*, Milano 1869, dedicandone un capitolo a spiegare e a commentare il meccanismo dell'Hare. Nell'anno seguente (1870) scrive sullo stesso argomento una pregevole tesi di laurea Carlo Ferraris (*La rappresentanza delle minoranze nel Parlamento*, Torino, 1870). Nel 1871 il Brunialti (*Libertà e democraza – Studi sulla rappresentanza delle Università*, Milano, Torino, 1871) e il Genala (*Della libertà ed equivalenza dei suffragi nelle elezioni*, ecc., Milano, Vallardi, 1871) pubblicano monografie che ancora oggi

È sintomatico, e va ancora rilevato che, anche questa volta, la questione di mutare sistema si presentò alla Camera unitamente a quella per un allargamento del suffragio.

Infatti il 9 giugno 1911, riprendendo un progetto a lungo elaborato dalla Camera e non giunto alla discussione, l'onorevole Giolitti presentava il suo disegno di legge per il suf-

---

possono dirsi esaurienti sotto ogni riguardo, e nelle quali, accanto alla teoria trovano posto osservazioni pregevoli sulla pratica attuazione del sistema in rapporto alle condizioni sociali della Nazione. Nel 1872, passando dal campo della dottrina in quello dell'azione il principio della rappresentanza proporzionale, riesce a far costituire in regolare comitato, parlamentari illustri come Bonghi, Mancini, Minghetti, Teruzzi, Mamiani e Broglio, e professori come Luzzatti, Brunialti, Padelletti e Saredo col proposito di promuovere una regolare Associazione per lo studio della questione. L'Associazione che accentrava ormai tutto il movimento proporzionalista italiano molto discusse nei primi anni di vita. Pubblicò regolarmente a Roma ed a Firenze i suoi atti che sono la migliore testimonianza della sua entusiastica attività. Poi tacque. Ma dopo alcuni anni di sopore, con rinnovata vigoria, riprese i suoi lavori sotto la presidenza dell'illustre Mamiani e con la collaborazione di uomini come il Franchetti ed il Sonnino. Contò con successo però sia perché gli sforzi nobilissimi dei suoi membri non ebbero riscontro nei sentimenti del Paese pavido degli effetti di una riforma che si diceva fin da allora non soltanto di attuazione, ma di comprensione difficile e della quale non si avevano ancora decisive e congrue esperienze, sia perché altri iniziava e vigorosamente conduceva la campagna per l'allargamento del suffragio, problema riconosciuto allora molto più urgente ed importante di quello della giusta rappresentanza.

I dibattiti che intorno alla proporzionale aveva saputo suscitare nel Paese la benemerita Associazione ebbero non di meno un'eco nel Parlamento che mai nell'innanzi se ne era occupato. La idea si faceva dunque strada nel campo stesso che avrebbe dovuto per affermarsi conquistare. Della proporzionale discorse infatti ampiamente lo Zanardelli concludendo però per la reiezione nella relazione presentata a nome della Commissione che esaminava il disegno di legge Depretis per la riforma della legge elettorale politica. In senso favorevole ne parlarono il Genala, che fu tra i più strenui propugnatori della proporzionale nelle tornate del 9-10 maggio 1881, svolgendo un ordine del giorno posto ad affermare che « l'allargamento del collegio non produce i suoi buoni effetti se non si congiunge con un metodo di votazione che assicuri la rappresentanza proporzionale »: ed il Serena nella tornata del 3 febbraio 1882; entrambi però con poca fortuna ché alla Camera pareva allora di concedere fin troppo al movimento per la riforma della legge elettorale, votando l'allargamento del suffragio e lo scrutinio di lista e con le note restrizioni anche il voto limitato. L'insuccesso parlamentare non distolse però esimi scrittori di diritto pubblico dal dedicare alla propor-

---

zionale la loro attività. Videro infatti la luce fra gli anni dal 1882 al 1885 eccellenti pubblicazioni che ridestarono la questione e con nuove valide considerazioni intesero a rafforzare il fondamento della riforma e ad indicare le modalità per la sua pratica attuazione in Italia, tenendo specialmente conto delle condizioni del nostro paese e dei nostri costumi elettorali. Sono di quel tempo gli ottimi lavori dell'illustre Orlando (*La riforma elettorale*, Milano, 1883), della Racioppi (*Sulla rappresentanza proporzionale*, Roma, 1883) e del compianto Majorana (*Del parlamentarismo*, Roma, 1885). Sebbene concordi nel principio, essi dissentivano però sul modo di attuarlo parteggiando il primo per il sistema Hare, il secondo per quello della lista libera ed il terzo per un metodo da lui escogitato e intitolato di « Preferenza graduale ». I risultati sconfortanti dello scrutinio di lista che provocarono nel Paese una forte corrente favorevole al ripristino del collegio uninominale, diedero modo ai proporzionalisti di riagitare la questione in Parlamento. Il Genala ripropose la proporzionale dinnanzi alla Commissione per l'esame delle proposte di legge Nicotera e Bonghi per la abolizione dello scrutinio di lista e l'onorevole Massabò nella tornata del 22 aprile 1881 sostenne la necessità di attuare il sistema del voto unico propugnato dal Genala o qualunque altro che intendesse a realizzare la giustizia nella rappresentanza. Appoggiarono la proposta Massabò gli onorevoli Imbriani e Turbiglio. La Camera però non credette di poterli seguire e votò il ripristino del collegio uninominale. Per molto tempo di poi, la rappresentanza proporzionale non suscitò larghi ed appassionati dibattiti. E devesi all'onorevole Mirabelli l'averla riagitata nella stampa politica e alla Camera nel 1902 e nel 1909 anticipando così il voto espresso dal IV congresso radicale nella seduta del 1° dicembre 1909, per affermare l'opportunità di introdurre nella nostra legislazione elettorale il sistema della rappresentanza proporzionale possibilmente con le modalità attuate nel Belgio, il progetto dell'onorevole Caetani letto alla Camera nella tornata 9 giugno 1910 che di quel voto è l'espressione concreta ed infine la promessa di ponderato studio della questione fatta dal governo all'atto di presentarsi alla Camera, e che ha avuto la virtù di suscitare quella questione medesima l'interessamento di quanti nel paese prendono parte al movimento delle idee politiche siano essi propagandisti o parlamentari, giornalisti o giuspubblicisti. Riuscirebbe impossibile dar contezza di tutte le recentissime manifestazioni pro e contro la proporzionale. Basterà accennare che le nostre migliori riviste, *La Nuova Antologia* ad esempio, la *Rivista popolare*, lo *Studio*, e i giornali politici, come il *Messaggero*, *La Nazione*, *La Tribuna*, ecc. han dato posto ad articoli interes-

fragio ai cittadini di sesso maschile aventi il godimento dei diritti civili e politici.

Lo sviluppo storico del Paese, il presentarsi in modo sempre più imponente e organizzato delle classi lavoratrici sulla scena politica nazionale, rendevano mature entrambe le riforme, cioè quella dell'allargamento del suffragio e quella dell'introduzione del sistema

---

santi sull'argomento il quale ha formato altresì oggetto di una ottima ed esauriente pubblicazione del dottore Gino Bandini (*La Riforma elettorale con la rappresentanza proporzionale nelle elezioni politiche*, Roma, Società Libraria Editrice Nazionale, 1910).

VANTAGGI E DIFETTI DELLA PROPORZIONALE.

Non si direbbe il vero ove si affermasse che il consenso della dottrina degli uomini politici sia unanime circa l'opportunità di introdurre nei nostri istituti elettorali la rappresentanza elettorale. Molti la lodano ma molti ne rilevano i difetti; si farà cenno prima di tutto dei vantaggi che si intromettono ai fautori della proporzionale. Si dice che questa per via dell'allargamento del collegio che ne é fattore essenziale: 1°) dà alla Camera un più spiccato carattere di Assemblea politica e di rappresentanza veramente nazionale; 2°) garantisce maggiormente la dignità della vita pubblica, l'indipendenza, la qualità, l'autorità degli eletti, la libertà degli elettori; 3°) rende più elevate le scelte dei deputati e più elevato quindi il livello intellettuale delle Assemblee; 4°) accresce l'autorità degli eletti; 5°) contribuisce a garantire la autorità dell'elettore e la spontaneità del suo voto; 6°) sostituisce alla lotta delle persone la lotta delle idee; 7°) appresta al suffragio universale un organo incomparabilmente più potente per manifestarsi e per imporre la sua volontà sovrana; 8°) permette al deputato di prendere coscienza dei problemi del decentramento e di applicare la regola politica del sacrificio dei gretti egoismi particolari agli interessi generali. A chi poi osserva che lo scrutinio di lista nei due esperimenti che se ne fecero in Italia non riuscì a dimostrarsi pari all'estimazione di coloro che l'avevano con ardore di convinzione propugnato e dovette restituire il posto a quello uninominale lasciando scarsi rimpianti, si risponde dai fautori della proporzionale che ciò avvenne perché fu malamente applicato. Lo scrutinio di lista infatti, rilevasi, in sé considerato non costituisce un progresso su quello uninominale se non in quanto sia integrato dal principio della rappresentanza proporzionale; congiunto al sistema maggioritario ne rincrudisce invece di mitigarli gli inconvenienti potendo privare un maggior numero di elettori degli effetti del loro voto e non permettere a minoranze anche fortissime di mandare un solo rappresentante alla Camera; né valse prima di noi a migliorarlo l'introduzione del voto limitato, perché, come noto, gli effetti benefici di esso potevano secondo la legge del 1882 essere risentiti in solo 35 collegi sui 135 in cui il Paese era stato diviso.

Il sistema della rappresentanza proporzionale rende invece completa l'efficacia politico-sociale dello scrutinio di lista evitando i difetti che a questo si attribuiscono e che dovrebbero rendere diversamente esitanti ad accettarlo e ancora più a proporlo. Ma altri vantaggi si fanno ancora derivare dalla rappresentanza proporzionale in ordine alla elevazione dei costumi politici. Si dice che l'applicazione della proporzionalità rende sinceri gli elettori nell'espressione del loro voto. Nell'attuale regime infatti essi non possono che scegliere uno dei due o tre nomi imposti dai Comitati elettorali del Collegio o non partecipare affatto alla votazione. Nel primo caso ove con nessuno dei candidati in lotta l'elettore abbia comune la fede politica egli votando avrà sacrificato in tutto o in parte i propri convincimenti. Nel secondo caso con l'astensione egli avrà perturbato nel suo fondamento stesso la funzione elettorale che deve giovarsi, per riuscire giuridicamente e politicamente ineccepibile, del concorso alle urne di tutti gli elettori. La rappresentanza proporzionale innestata su Collegi a larghi confini permette invece a ciascun elettore di schierarsi con i suoi compagni di fede sotto la bandiera preferita e di lottare con fiducia e con serenità per il suo trionfo. Si dice pure che dalla proporzionale verrà guadagno alla sincerità della votazione non solo, ma che da essa ci si deve ripromettere la mitigazione se non la totale eliminazione della corruzione elettorale, dell'asprezza e della violenza delle lotte.

Inoltre la proporzionale apporterebbe una maggiore chiarezza nella politica. Permetterebbe ai candidati di confessare senza reticenze agli elettori le proprie convinzioni sui problemi politici più importanti del giorno, evitando loro di far posto nei discorsi o nelle dichiarazioni a concetti, spesso contradditori, allo scopo di accapparrarsi la fiducia e la simpatia di gruppi eterogenei e forse in contrasto d'interessi. La corruzione troverebbe serio ostacolo nella estensione delle circoscrizioni elettorali. Ciascun partito avrebbe quella parte di rappresentanza cui la sua forza gli dà diritto. Gli interessi particolari e locali si ebbero nelle elezioni una parte molto più modesta e le persone scomparirebbero quasi del tutto per far posto alle idee. Il cozzo sarebbe tranquillo e composto come si conviene all'importanza grandissima della funzione da cui non dovrebbe scompagnarsi un certo qual carattere di religiosità.

CRITERI CHE DOVREBBERO SEGUIRSI IN ITALIA IN UN DISEGNO DI LEGGE SULLA PROPORZIONALE.

Come si è potuto vedere, le affermazioni dottrinarie e le esperienze che della rappresentanza proporzionale si sono fatte negli altri Stati non hanno una decisiva virtù di convincimento. Anche queste lasciano infatti perplessi. Se vi sono

proporzionale. Ma la classe dirigente di allora non ebbe il coraggio di fare entrambi i passi e si limitò a farne uno solo. L'esitazione delle sfere politiche dirigenti di fronte alle istanze per la rappresentanza proporzionale è significativamente espressa dalla relazione dell'onorevole Bertolini al secondo disegno di legge Giolitti (che divenne poi la legge 30 giugno 1912).

« Anche fatta completa astrazione dal merito intrinseco della riforma e allontanata ogni preoccupazione delle note obbiezioni,

---

lodi non mancano le critiche; se vi sono pregi non si appalesano meno i difetti. Non si è tuttavia tralasciato di farne oggetto di ponderato studio, pur riconoscendosi le difficoltà della attuazione del sistema in un Paese come il nostro. E però negli studi compiuti si è tenuto conto delle condizioni speciali di ambiente nostro, di cultura, di popolazione, di estensione territoriale del nostro Paese. È da considerare anzitutto che in materia così complessa è impossibile trovare soluzioni che non lascino residui di desideri e di pretese non soddisfatti e che trovino una unanimità di consenso e che lo sforzo di chi studia il problema non può essere altro se non quello di dirigersi verso la scelta della via meno difettosa agli effetti pratici. L'avvertenza era indispensabile per eliminare il dubbio che possa sperarsi da una eventuale riforma nel senso proporzionalista la eliminazione di tutti i difetti e di tutti gli inconvenienti che si attribuiscono al sistema elettorale vigente. Ammesso che il motivo principale di una simile riforma dovrebbe essere quello di mettere tutti i cittadini che svolgono ed intrecciano nel Paese le loro multiformi attività in condizioni uguali per ciò che si riferisce alla partecipazione indiretta al Governo della cosa pubblica, il solo modo di realizzare tale finalità sarebbe, idealmente parlando, quello di sancire il principio del quoziente, nessun altro sistema allo stato degli studi e della pratica potendo raggiungere quello intento. Vero è che il sistema della proporzionalità in confronto a quello maggioritario oltre al già accennato presenta altri non disprezzabili vantaggi, quello ad esempio di dar voce ai partiti politici in minoranza o, come con più precisione si è detto, di restituire il loro vero valore alle forze politiche delle minoranze o quello di eliminare il grave sconcio dell'astensione dal voto delle minoranze quando non hanno speranza di trionfo; ma a tali vantaggi invero è da tener l'occhio in via sussidiaria. Su essi è da farsi assegnamento come su prodotti secondari rampollanti senza spesa da quello d'ordine ancor più generale e di cui del resto più il bisogno è sentito di pareggiare cioè la condizione giuridica di tutti gli elettori al momento e agli effetti della votazione. Che se precipua base della riforma dovesse essere il concetto di dare la rappresentanza alle minoranze, si potrebbe, senza ricorrere alla proporzionale, avvalersi di uno dei tanti sistemi che a quello scopo furono escogitati e sono ora in tanti luoghi e per così diversi corpi politici ed amministrativi attuati – accompagnandolo con disposizioni intese a rendere obbligatoria la funzione elettorale qualora si volesse guarire anche la piaga dell'astensionismo.

---

È noto che del resto il principio della rappresentanza delle minoranze si attua, sebbene imperfettamente, anche in regime maggioritario ed in ispecie là dove esistono Collegi uninominali, perché un partito sconfitto in un Collegio ben può riuscire vittorioso in un altro ed avere così la sua voce alla Camera.

Sono noti altresì i sistemi empirici escogitati per ottenere l'equa rappresentanza delle minoranze; si accenna: *a*) al voto limitato, col quale si fa obbligo agli elettori di scrivere nella scheda un numero di nomi inferiore a quello dei deputati da eleggere, dandosi in tal modo automaticamente soddisfazione alla più forte frazione della minoranza; *b*) al voto cumulativo col quale si permette all'elettore di attribuire ad un solo candidato tutti i suffragi di cui dispone e che dà così ad una minoranza bene organizzata il mezzo di ottenere un rappresentante quando non sia per numero inferiore al quoziente della divisione dei votanti per i deputati da eleggere; *c*) al voto unico, che può dirsi un perfezionamento del voto limitato di cui evidentemente è una derivazione e per il quale, posto che gli eligendi nel Collegio siano parecchi, ciascun elettore deve votare per un candidato solo, e si proclamano eletti quelli che hanno raccolto il maggior numero di suffragi; *d*) e in fine al voto graduato, per cui ogni elettore può e deve votare per tanti candidati quanti rappresentanti da eleggere vi sono, ma, mentre il suo voto conta per l'intero a vantaggio del primo candidato inscritto nella sua scheda, esso non conta che per metà in favore del secondo candidato, per un terzo a favore del terzo e così di seguito.

Ora è chiaro che voto limitato, voto cumulativo, voto unico e voto graduato, pur attuando il principio della rappresentanza delle minoranze, prescindono completamente dalla proporzionalità vera e propria, e possono innestarsi a qualunque regime maggioritario purché imperniato su collegi plurinominali.

Qualora si volesse venire alla compilazione di un progetto, dovrebbe essò fondarsi su un sistema: *a*) che, per la sua semplicità e per la sua speditezza, fosse, per quanto lo sia consentito dalla natura stessa della proporzionale, più accessibile al livello della media capacità intellettuale del nostro corpo elettorale; *b*) che meglio si prestasse ad una regolare applicazione in un grande Paese come il nostro; *c*) che fosse il più proprio ad avviare il nostro Paese verso la formazione di grandi correnti politiche, e a sottrarlo al disagio delle tendenze personali.

E a tali obbiettivi mirando, anzitutto, dovrebbe scartarsi il sistema puro dell'Hare che non raggiungerebbe nessuno perché complicato, e per-

che essa solleva, l'adozione dello scrutinio di lista nel presente disegno di legge è particolarmente sconsigliata da quella stessa considerazione d'alta opportunità politica, per cui nello stadio di transizione da un suffragio relativamente ristretto ad uno tanto più largo, non si reputa conveniente procedere ad una revisione della circoscrizione dei Collegi uninominali. Ricorre in proposito la verità del vecchio proverbio, che non bisogna cambiar cavalli a metà del guado.

« Ma senza paragone più grave che nel caso di quella revisione sarebbe il perturbamento conseguente dal mutare radicalmente il sistema dello scrutinio. Mantenendosi il Collegio uninominale, le nuove schiere di elettori potranno essere inquadrate nelle organizzazioni esistenti; la ristrettezza della circoscrizione renderà agevole una propaganda intensa e diretta, che svegli in essi ed illumini la coscienza politica, che appassionandoli li spinga all'esercizio del loro nuovo diritto; la lotta elettorale, imperniandosi generalmente sulla rielezione del deputato uscente, assumerà una fisionomia semplice, avrà una significazione accessibile a tutti. All'incontro, l'introduzione dello scrutinio di lista renderebbe necessario fondare una organizzazione affatto diversa delle forze politiche, sconvolgerebbe il presente assetto

---

ché inspirato a soverchio individualismo e quindi inadatto alla formazione e al consolidamento di partiti politici a contorni decisi e precisi.

Nè potrebbe accogliersi il puro sistema svizzero delle liste libere concorrenti perché, fondandosi esso sul voto collettivo, complica troppo le operazioni elettorali, contrasta con la nostra tradizione del voto unico, ed infine, contrariamente allo scopo che si dovrebbe raggiungere, dà più peso alle persone che ai partiti politici in lotta.

Nello studio compiuto il Ministero ha invece voluto accostarsi, il più possibile, al sistema belga che quei difetti, in molta parte, evita, avendo cura, però, di apportarvi modificazioni intese a renderlo più semplice e spedito e di armonizzarlo con le disposizioni procedurali contenute nel disegno di legge già presentato alla Camera.

DIVERGENZA TRA IL SISTEMA BELGA E QUELLO ACCOLTO NELLO STUDIO FATTO DAL MINISTERO.

Le modificazioni principali dello studio fatto dal Ministero portate in confronto alla legge belga possono riassumersi nel modo seguente:

1°) circoscrizioni elettorali più larghe ed organiche, eleggenti da un minimo di otto ad un massimo di 20 rappresentanti. Nel Belgio esse sono fin troppo ristrette, e, fra l'altro, producono, come si accennò, l'inconveniente di una grande perdita di voti da parte dei partiti in lotta, con evidente pregiudizio del rigore e della esattezza proporzionale dei risultati;

2°) soppressione della distinzione fra candidati titolari e candidati supplenti che la legge belga fa riuscendo, come si vide, ad una maggiore complicazione delle operazioni elettorali senza conseguire nessun apprezzabile vantaggio;

3°) soppressione della facoltà accordata dalla legge belga ai presentatori della lista di scrivere i nomi dei candidati secondo un prestabilito ordine di preferenza. Ciò per non vincolare soverchiamente la libertà di scelta dell'elettore cui non soccorre, sufficientemente, la facoltà accordatagli dalla legge di votare nominativamente un solo candidato della lista qualora non accetti l'ordine con cui i candidati vi sono stati iscritti. Nel sistema studiato dal Ministero i candidati sarebbero iscritti nelle liste in ordine rigorosamente alfabetico;

4°) eliminazione delle candidature isolate ammesse dalla legge belga e che, se da un canto conferiscono al corpo elettorale una maggior libertà ed indipendenza dalle mene dei candidati elettorali, pure riescono, d'altra parte, ad un'eccessiva complicazione delle operazioni elettorali, e, dato il sistema, non hanno che scarsissime probabilità di successo;

5°) eliminazione della disposizione con cui la legge belga assimila i voti nominativi dei supplenti ai voti di lista agli effetti del calcolo della cifra elettorale di ogni singola lista e ciò in relazione alla soppressione della distinzione fra titolare e supplenti;

6°) introduzione dell'obbligo dell'elettore di segnare nella scheda, a pena di nullità della medesima, un numero di voti di preferenza non inferiore ad un quarto e non superiore alla metà del numero dei candidati compresi nella lista. Un tale obbligo non è sancito dalla legge belga. Esso giova però grandemente alla ripartizione fra i candidati di una stessa lista dei posti ad essa spettanti, ripartizione che nel progetto studiato dal Ministero verrebbe fatta in base al numero dei voti ottenuti da ciascuno di essi;

7°) eliminazione della norma relativa all'assegnazione dei voti di lista ai candidati in essa iscritti per integrarne, a cominciare dal primo iscritto e sino a concorrenza del quoziente elettorale, i voti nominativi riportati, e quindi per proclamarli eletti.

Ammesso l'obbligo di far segnare dall'elettore quel congruo numero di candidati che egli preferisce e sancita la norma che le proclamazioni dei candidati saranno fatte tenendo conto del numero dei voti nominativi da essi riportati, è chiaro che quell'operazione non avrebbe ragione di essere;

8°) sanzione della nullità delle elezioni in cui non abbia concorso il sesto degli elettori iscritti, e ciò all'evidente scopo di garantire il decoro e la serietà dell'elezione ».

strategico dei vari partiti, li costringerebbe a nuove combinazioni, a nuovi atteggiamenti ed adattamenti rispetto ad uomini, a questioni, ad interessi locali. E ciò mentre essi, per il subitaneo straordinario aumento del corpo elettorale, non potrebbero neppure trarre dall'esperienza quei criteri approssimativi sulla rispettiva forza numerica, che sono indispensabili ai partiti e giovano anche alla serietà e sincerità delle lotte politiche.

« Senonché queste ragioni della specifica inopportunità di comprendere nella presente riforma lo scrutinio di lista si trovano ad essere rafforzate dalla convinzione, che crediamo generale, della sua odierna inammissibilità senza la contemporanea adozione d'un sistema di rappresentanza proporzionale. Invero, se, con la grande molteplicità delle circoscrizioni, lo scrutinio uninominale assicura qua e là il trionfo anche dei minori partiti, delle correnti più deboli della pubblica opinione, all'incontro lo scrutinio di lista, per così dire automaticamente, ridurrebbe a minimi termini tali benefiche compensazioni di fatto.

« La rappresentanza delle minoranze nelle pubbliche assemblee deliberanti è modernamente divenuta un assioma di scienza politica, un canone di diritto costituzionale, a cui è ormai difficile trovare chi non presti ossequio. Sul modo di tradurlo in positivi ordinamenti si accendono però asprissimi i dissensi, poiché altro è preoccuparsi che le minoranze abbiano modo di esercitare un ufficio di suggerimento, di critica, di controllo ed altro è pretendere che le assemblee debbano proporzionalmente riprodurre nella loro composizione le opinioni e le tendenze tutte del corpo elettorale. Può anzi far qualche meraviglia che ciò sia tanto insistentemente richiesto per l'appunto oggi, quando, grazie alla libertà della stampa e degli altri modi di manifestazione e di propaganda, tutte le opinioni hanno la maggiore agevolezza non soltanto di affermarsi, ma altresì d'influire sulle assemblee anche senza esservi direttamente rappresentate.

« Qui sarebbe però fuor di luogo discutere la gravissima questione e tra l'altro chiarire se la rappresentanza proporzionale, provvidenziale espediente in paesi nei quali, essendo mescolate razze e religioni, i loro antagonismi si rincrudiscono nella violenza delle lotte politiche, altrove non vada oltre il segno. Poiché (come i suoi fautori ed avversari s'accordano nel riconoscere) di molto resterebbe scemata la forza numerica delle maggioranze parlamentari, ne conseguirebbero la debolezza e la instabilità dei Ministeri, e quindi lo scopo sostanziale del Governo efficiente sarebbe sacrificato alla sua condizione qualificativa. A giustificare l'assunto nostro basta invece rilevare taluna fra le modalità inseparabili dall'attuazione della rappresentanza proporzionale.

« Anzitutto essa importa, come a tutti è noto, una grande complicazione e delicatezza di congegni, accessibile soltanto ad un corpo elettorale evoluto: tanto è vero che dove, come in Belgio, si cercò di attenuarla, se n'ebbe un effetto addirittura contraddittorio all'essenza stessa dell'istituto, ossia la virtuale soppressione dei partiti minori. In secondo luogo, affinché possa rispecchiarvisi la forza proporzionale dei varî partiti, occorre che le singole circoscrizioni abbiano da eleggere un gran numero di rappresentanti. Donde consegue non soltanto che, essendo amplissime, le circoscrizioni debbano comprendere territori con interessi affatto diversi, ma che il discernimento degli elettori sia messo a dura prova nella scelta, fra i moltissimi, di parecchi candidati. Inoltre, perché la rappresentanza proporzionale possa funzionare con sincera corrispondenza ai suoi fini, bisogna che l'organizzazione dei partiti abbia profonde radici nel paese, cosicché i voti emanino da una illuminata coscienza politica, esprimano una relativa stabilità di opinioni. Altrimenti la matematica assegnazione dei seggi secondo il numero dei suffragi, la rappresentanza perfettamente equilibrata di tutte le idee, ottenuta con sì grande sforzo, non sarebbe che un fugace ingannevole miraggio.

« Orbene, date queste sue innegabili condizioni od esigenze, chi mai potrebbe ragionevolmente consigliare di introdurre la rappresentanza proporzionale proprio nel momento, in cui, più che raddoppiando il corpo elettorale, si chiama a farne parte sì gran numero di analfabeti, del tutto inesperti all'esercizio della nuova franchigia, vissuti finora ignari dei programmi e della disciplina dei partiti, in un momento in cui, pertanto, affinché la grande prova riesca, conviene piuttosto ridurre la funzione elettorale alla più semplice espressione possibile ? ».

Abbiamo riportato per intero questo passo, perché in esso sono esposti in modo evidente tutti i motivi di dubbio e di remora che la vecchia classe dirigente aveva di fronte alla necessità di una riforma, che lo sviluppo stesso delle forze politiche del Paese imponevano.

* * *

Doveva un grande avvenimento, la prima guerra mondiale, spazzare definitivamente questi dubbi e queste remore. Al cessare del grande conflitto, infatti, le masse popolari entravano nella scena politica del Paese con una forza enormemente accresciuta e con la ferma decisione, maturata appunto durante la lunga e tragica esperienza della guerra, di far valere tale forza. Esse disponevano oramai dell'organizzazione di due grandi partiti di massa, il socialista e il popolare, i quali facevano entrambi della proporzionale una delle principali proprie rivendicazioni. È superfluo qui ricordare l'azione svolta in tal senso dall'onorevole Turati, presidente dell'Associazione proporzionalista, sorta a Milano, e che raccoglieva non soltanto socialisti, ma anche eminenti dirigenti del partito popolare ed altri uomini politici di primo piano. È superfluo ricordare l'azione svolta da don Sturzo, il quale, nella relazione al primo Congresso del partito popolare italiano (Bologna 15 giugno 1919) poteva affermare: « ...fin dal primo sorgere abbiamo iniziato la più viva battaglia che si sia fin oggi combattuta per le nostre riforme costituzionali, a favore del collegio plurinominale con sistema proporzionale. Le affermazioni tecniche che facevano capo alla associazione proporzionalista di Milano, furono col nostro passo portate su terreno politico, per una attuazione immediata; e alla nostra affermazione seguirono quelle degli altri partiti. Però taluni di questi, e più che i partiti talune coalizioni e consorterie, ben note in Italia, mentre a voce mostravano e mostrano di volere la riforma, all'ombra discreta del Governo le cospirano contro. La urgenza delle elezioni, ieri a giugno oggi a ottobre, è l'argomento principale di questi anonimi oppositori che per il temuto ritardo delle elezioni affacciano non si sa quali conseguenze dannose per la Nazione.

A noi è agevole il compito, l'insistere con ogni mezzo; ed è stato bene che la prima affermazione del gruppo parlamentare del partito sia avvenuta proprio sulla rappresentanza proporzionale, e che il nostro amico, onorevole Micheli, quale relatore abbia dato il suo nome al progetto di legge che è avanti la Camera, come a segnare la nostra prima battaglia, di partito, per il risanamento morale dei costumi politici e per l'inizio delle più vaste riforme istituzionali da noi invocate ».

Non era nuova affatto tale posizione di Don Luigi Sturzo: sin dal 1900 egli conduceva la battaglia ideale per l'affermazione della proporzionale intesa come essenziale fattore di integrazione del sistema democratico. Particolare importanza aveva avuto, per questo, la relazione da lui medesimo presentata al Convegno dei Consiglieri Cattolici dei Comuni siciliani, tenutosi a Caltanissetta nel novembre 1902, e l'espressa rivendicazione in quella sede del sistema proporzionale.

Socialisti e popolari erano dunque gli araldi della riforma proporzionalista ed ebbero logicamente, una parte di primo piano nel grande dibattito sulla riforma elettorale del 1919 che prese inizio dalla proposta dell'onorevole Camera (28 novembre 1918) (1), si svi-

---

(1) Inseriamo a questo punto la relazione alla proposta d'iniziativa del deputato Camera sulla modificazione della legge elettorale politica:

ONOREVOLI COLLEGHI! — La maggioranza della Commissione chiamata ad esaminare il disegno di legge di iniziativa del deputato Camera, ha creduto utile prima di addentrarsi nell'esame delle disposizioni in essa contenute e di quelle che potevano essere giudicate opportune per il suo completamento, di risolvere una questione pregiudiziale:

Essa si è domandata se la riforma elettorale che l'onorevole Camera nella sua relazione ha dimostrato opportuna e necessaria per la elevazione graduale e progressiva del popolo italiano, potesse consistere soltanto nell'adozione dello scrutinio di lista pure temperato dalla rappresentanza delle minoranze (già in vigore col voto limitato delle elezioni amministrative comunali) o se invece non occorresse integrarlo e perfezionarlo con la rappresentanza proporzionale.

E la maggioranza della Commissione ha concluso per l'adozione di questo ultimo sistema, e conseguentemente ha completato la proposta Camera introducendo in essa le disposizioni occorrenti per trasformare il nostro regime elettorale politico in un organico sistema di rappresentanza proporzionale.

Innanzi però di esporre i motivi di questa conclusione, crediamo doveroso dirigere all'onorevole Camera l'espressione del nostro grato animo. È solo per la vigile sua iniziativa, che è concesso alla parte proporzionalista della Camera, affermatasi vittoriosamente agli Uffici dove le preoccupazioni politiche, manifestatesi in altra sede, non si sovrapposero alla visione oggettiva del problema, di poter oggi chiedere la sanzione legislativa del postulato proporzionalista.

Coll'onorevole proponente d'altronde e coll'onorevole Daneo, ci siamo trovati d'accordo in tutte le questioni di massima, compresa quella stessa della rappresentanza proporzionale e il dissenso è sorto solo nell'apprezzamento dell'attuale maturità del nostro popolo ad attuarne la riforma.

Così limitati i termini del dissenso, confidiamo che si rinnoverà nel dibattito parlamentare quella

luppò attraverso il progetto di rappresentanza proporzionale elaborato dall'associazione proporzionalista e pubblicato dall'onorevole Turati nel fascicolo del 17 febbraio 1919 della *Critica Sociale*, e si concretizzò nel progetto di legge n. 1065, sul quale fu presentata una duplice relazione, quella di maggioranza dell'onorevole Micheli e quella di minoranza del-

---

preziosa collaborazione, di cui anche i colleghi dissenzienti ci furono larghi nelle discussioni della Commissione. Di una cosa intanto prendiamo atto: non una voce è sorta nel seno di essa per contestare l'urgenza di abolire il collegio uninominale.

* * *

Il sistema dello scrutinio di lista non integrato adeguatamente dalla rappresentanza delle minoranze, ha già fatto troppo infelice prova nel nostro Paese nel non breve periodo della sua applicazione, perché occorra diffondersi lungamente a dimostrare il pericolo ed il danno che deriverebbero dalla sua risurrezione. Basterebbe per convincersene, una rapida disamina delle relazioni e delle discussioni parlamentari in base alle quali si giunse al ristabilimento del collegio uninominale, fatto con la legge del 5 maggio 1891.

È di piena evidenza che lo scrutinio di lista puro e semplice, non che non risolvere, aggrava, nei confronti del collegio uninominale, il problema della rappresentanza delle minoranze, in quanto riducendosi il numero dei collegi, non si operano nemmeno quelle compensazioni, pure generiche ed approssimative, che il grande numero dei collegi favorisce col sistema attualmente in vigore. Ciò con tutte le ripercussioni e conseguenze sulla omogeneità e correttezza dei partiti e sul carattere delle lotte elettorali. È però vero che nessuno oggi vuole il ritorno allo scrutinio di lista maggioritario. Gli scettici della rappresentanza proporzionale hanno sentito essi pure il valore delle obiezioni contro lo scrutinio di lista puro e semplice ed hanno cercato di correggerlo con l'espediente del voto limitato. Lo stesso onorevole Camera implicitamente ha riconosciuto il valore di queste obiezioni, quando, nella sua relazione, ha scritto che il contrasto si svolge tra i sostenitori dello scrutinio di lista con la rappresentanza delle minoranze ed i fautori della rappresentanza proporzionale.

Ora per venire a questo contrasto e riassumerne sinteticamente i termini, vuolsi osservare che il sistema del voto limitato è un sistema empirico che non regge alla critica. Politicamente, esso, consentendo la rappresentanza soltanto a due gruppi di forze, favorisce la costituzione di blocchi caotici; astrattamente e razionalmente appare aprioristico perché misura fissa di esiti diversissimi; rappresenta poi la minoranza più forte e non tutte le minoranze, consentendosi con tale sistema la rappresentanza esclusivamente ai due gruppi di forze che hanno raccolto il maggior numero di suffragi. Così può verificarsi, e di fatto si è verificato, il fenomeno di minoranze del corpo elettorale divenute maggioranze nelle assemblee, come è dimostrato dalle elezioni comunali di alcune grandi città.

---

A Milano, ad esempio, nel 1911 la concentrazione conservatrice e nel 1914 il partito socialista ottennero 64 rappresentanti su 80 mentre la somma dei voti delle liste di minoranza superarono sensibilmente i voti della lista di maggioranza.

Vero è che si adduce a sostegno della rappresentanza delle minoranze nei confronti della rappresentanza proporzionale il pregio di una maggiore semplicità.

Dimostreremo in seguito, svolgendo il concreto sistema di rappresentanza proporzionale da noi adottato, come l'asserita complicazione del sistema proporzionale sia fantastica. Ad ogni modo la semplicità del voto limitato non può compensarne l'intrinseca assurdità, e gli inconvenienti già accennati.

* * *

La rappresentanza proporzionale toglie di mezzo ad un tempo i gravissimi danni inerenti alla natura stessa del collegio uninominale, e quelli del sistema maggioritario.

Cominciamo dai primi.

Col collegio uninominale le lotte assumono troppo frequentemente un carattere personale, locale, campanilistico, apolitico, donde una irriducibile antitesi fra l'indole dell'origine e la natura della funzione del deputato: sicché esso, eletto spesso per motivi personali, viene ad assumere qualifiche politiche dal fatto della sua elezione assolutamente remote. Né si dica che la situazione non muterebbe sensibilmente in circoscrizioni più larghe; evidentemente esse sono destinate ad esaurire la potenzialità direttiva dei nuclei locali e delle basi personali; in un più vasto campo di contesa, in condizioni di battaglie più difficili, non potranno non prevalere gli organismi più universali ed è appunto nella diversità delle forze direttive che riposa la ragione del diverso carattere della elezione nei vasti collegi plurinominali.

Il rapporto del deputato nel collegio uninominale coi suoi elettori, mentre tende troppe volte ad essere rapporto di irresponsabilità politica, diviene invece di servitù apolitica in quanto lo riduce al livello di commissionario degli interessi privati dei suoi elettori presso i poteri centrali o le autorità locali. Il che può aver recato qualche utile specie nel periodo della guerra, quando ogni forma di assistenza era giusto si esperisse verso i combattenti e le loro famiglie, ma non è tollerabile che in un grande Paese la rappresentanza politica continui ad essere in molti collegi una forma feudale di patronato.

Venendo al sistema maggioritario va segnalato come il primo suo effetto sia quello di una grandissima inutilizzazione di voti. Nelle ele-

l'onorevole Camera. Dopo una memorabile discussione la legge veniva sanzionata e promulgata il 15 agosto 1919. Interessa qui rilevare la posizione di difesa ad oltranza che i deputati cattolici fecero in quella sede della riforma elettorale. Una diffusa esposizione delle tesi sostenute dai popolari ci porterebbe troppo lontano. Vogliamo qui riportare sol-

---

zioni politiche italiane del marzo 1909 si è avuto questo risultato:

voti 1.174.161 hanno eletto 508 deputati;

voti 653.204 sono rimasti senza alcun rappresentante.

Vale a dire che su cento votanti ben 36, cioè più di un terzo, furono interamente eliminati dalla naturale rappresentanza del Paese.

Se si tien conto che gli elettori con diritto al voto nel 1909 in Italia erano 2.930.473, mentre il numero dei rappresentanti rimane 1.174.661, il numero dei non rappresentanti sale a 1.755.812.

Né il fenomeno è soltanto italiano, ma è comune a tutti gli stati parlamentari, dove la rappresentanza parlamentare è inadeguata alle forze elettorali. In Francia, nel Paese del suffragio universale dal 1876, la proporzione dei voti non rappresentati non è stata mai inferiore al 52,90 per cento e nel 1855 è arrivata sin quasi al 60 per cento, ossia, precisamente, al 59,77 per cento. Nelle elezioni francesi del 1910, sopra 580 deputati, si ebbero 290 eletti da 1.907. 000 voti pari al 38, 50 per cento. Il corpo elettorale essendo di 11.330.000 iscritti, di fatto la rappresentanza parlamentare esprime la minoranza del corpo elettorale.

In Germania nel 1907 sopra 13.350.000 elettori si ebbero 199 deputati eletti con 4.414.000 voti pari al 65, 90 per cento.

In Inghilterra una piccola maggioranza di votanti riesce spesso ad ottenere una soverchiante maggioranza di rappresentanti. Ciò è avvenuto anche nelle ultime elezioni (aggravato dalla mancanza dei ballottaggi) e viene confermato dalle agitazioni operaie gravissime scoppiate all'indomani di una grande vittoria elettorale governativa. Ci mancano però dati precisi ed elaborati al riguardo, giacché è trascorso troppo poco tempo dalle elezioni stesse. Possiamo però confermare le nostre argomentazioni coi dati delle elezioni del dicembre 1910.

Liberali, laburisti, nazionalisti voti 3.278.308, seggi ottenuti 398; seggi in proporzione dei voti 354. Unionisti voti 2.922.363, seggi ottenuti 272, seggi in proporzione dei voti 316. Maggioranza 355.945 seggi ottenuti 126; seggi in proporzione dei voti 38. La maggioranza di 126 seggi rappresenta una maggioranza di 355.945 voti, che invece consentirebbero proporzionalmente una maggioranza soltanto di 38 seggi.

Negli Stati Uniti d'America è persino accaduto che una minoranza di votanti ha potuto ottenere una maggioranza di rappresentanti. Nelle elezioni generali del 1895, su 484 seggi ne ebbero 282 gli unionisti con voti 1.785.372; 202 i liberali e gli autonomisti con voti 1.823.889.

La enorme inutilizzazione di voti, con la conseguente irrealità della rappresentanza produce tre fenomeni: l'astensionismo, le lotte violente e le coalizioni inorganiche.

Due sono fondamentalmente i tipi di elezione: quelle ad esito certo e quelle ad esito incerto. Nelle elezioni ad esito certo si astengono dal votare tanto i fautori del candidato sicuramente soccombente (i quali ritengono l'atto del votare inutile) quanto i fautori del candidato sicuramente vincitore i quali non lo ritengono necessario.

Il sistema proporzionale, al contrario, valorizzando ogni voto, facendo sì che la impossibilità di ottenere tutto non elimini la sicurezza di ottenere qualche cosa è indubbiamente una spinta a far partecipare gli elettori alla votazione.

Nelle elezioni ad esito incerto il sistema maggioritario determina il fenomeno inverso. Poiché un voto può mettere in valore o annullare una quantità, anche grande di voti, per l'esasperazione indotta dall'incertezza e dal dubbio, si passa naturalmente alla sopraffazione ed alla violenza. Cosa questa che non avviene con la proporzionale, a cui un autorevole oppositore ha rimproverato di impedire la bella passionalità delle elezioni, quasi che il nostro sistema volesse sopprimere la lotta, mentre invece la purifica, la eleva rendendola espressione di un popolo civile.

Altra obiezione si muove alla rappresentanza proporzionale accusandola di rendere impossibile, pei suoi risultati, il funzionamento del Gabinetto Parlamentare, o altrimenti di rendere necessarie quelle stesse coalizioni che si rimproverano al sistema maggioritario.

Ora tralasciando anche l'osservazione che coloro i quali desumono l'impotenza delle maggioranze minuzzate al Governo, prescindono completamente dalla qualità di tali maggioranze, per esaurirsi solo nella constatazione dell'elemento quantitativo, e dimenticano che i gruppi parlamentari coesistenti in regime di proporzionale perderebbero in quantità ma guadagnerebbero assai in coesione ed organicità, onde nel Belgio fu possibile la permanenza al potere di un gabinetto allorché esso non disponeva alla Camera che di sei voti di maggioranza, la critica che esaminiamo parte dal preconcetto che non siano possibili né perfettamente oneste e feconde le coalizioni e le collaborazioni fra partiti anche opposti per ragioni precise e determinate, su punti specifici. Mentre esse, avvenendo dopo una esatta rilevazione della realtà non viziata né coartata preventivamente per opera di legge, significheranno non l'alea o il caso, ma l'omaggio a questa legge ben determinata: che saranno compiute soltanto quelle riforme le quali siano così penetrate nella coscienza del Paese da raccogliere largo consenso non solo presso gli individui, ma anche nei partiti.

Ad ogni modo le coalizioni rese eventualmente necessarie dalla rappresentanza proporzionale non

tanto alcuni passi del discorso del 2 agosto 1919 dell'onorevole Micheli e di quello del 22 luglio 1919 dell'onorevole Filippo Meda, perché entrambi ci sembrano condannare nel

---

hanno nulla di comune con le coalizioni elettorali del sistema maggioritario, che sono confusioni caotiche ed alterano profondamente la fisionomia delle parti, la quale per accordi contingenti, non deve cessare di rimanere distinta.

Un sistema elettorale di rappresentanza proporzionale darà allo svolgimento della vita politica regolarità ed ordine; eliminerà tutti gli ostacoli frapposti al normale determinarsi di una scala e di una graduatoria dei bisogni reclamanti provvidenze legislative; e, mentre verrà a migliorare, in una proficua opera di feconda collaborazione, i rapporti fra i cittadini ed i partiti, tenderà a dare vita solo agli aggruppamenti rispondenti a concezioni politiche organiche realmente diverse, dall'altro lato delinerà il pensiero e l'atteggiamento di ciascuno di fronte ai problemi concreti, sostituendo ad una visione generica e vaga, una visione più precisa e rispondente alla realtà.

Il che conferirà alle competizioni politiche un contenuto più concreto, concilierà la iniziativa e la libertà dell'individuo con la disciplina dei partiti.

* * *

Sarebbe inutile negare che il sistema della rappresentanza proporzionale implica un almeno parziale riconoscimento giuridico del partito, mentre del diritto moderno che storicamente è sorto spezzando tutti gli organismi intermedî tra individuo e Stato, il popolo appare come una unità organica, la partecipazione alla vita pubblica appartiene ai cittadini e non a corpi privilegiati e il deputato non rappresenta il corpo elettorale che lo ha scelto, ma l'intera nazione.

Indubbiamente la partecipazione alla vita pubblica appartiene in definitiva ai cittadini, senza dubbio il deputato rappresenta l'intera nazione; ma nulla vieta che il cittadino eserciti il suo diritto di partecipazione alla sovranità attraverso enti forniti di una funzione costituzionale e nulla vieta pure che il deputato, appunto per rappresentare tutta la nazione possa, anzi debba rappresentare la collettività da cui trae l'esistenza.

Ciò è non solo possibile ma necessario quando l'esercizio della sovranità politica di ciascun cittadino *uti singulus* di fatto, di fatto si traduce in una non partecipazione, e quando le assemblee parlamentari non rappresentano esattamente la nazione se, come abbiamo già visto, non sempre ciascun eletto rappresenta il pensiero politico dei suoi elettori.

Ad ogni modo con la proporzionale non si rappresenta il partito ma si rappresenta per mezzo del partito; non si tratta di sostituire una funzione di interesse particolare ad una funzione di interesse generale, ma di realizzare quest'ultima attraverso il rispetto e la tutela di quelle funzioni particolari che, coordinandosi, la determinano.

modo più reciso la gravissima manomissione della proporzionale che l'attuale governo propone alla Camera. Diceva il Meda: « Occorre confessare che non c'è vera e propria rappre-

---

Il partito è, del resto, una forma veramente comprensiva, perché tenendo nel maggior rilievo non solo il fattore economico ma anche gli altri fattori morali e politici, dà anch'esso una soluzione particolare, ma la dà ad un problema generale: al problema del bene pubblico integralmente concepito nella complessità di tutti i suoi rapporti.

Anche nel campo costituzionale è venuta l'ora, come già è venuta nel campo economico sociale, di sfatare l'errore individualista, secondo il quale si tutela l'individuo, considerandolo all'infuori delle realtà sociali e politiche, che sono per lui condizioni di vita e di attività. Come nel campo sociale il movimento associativo di organizzazione economica ha chiarito la funzione essenzialmente transitoria dell'individualismo, quali che sieno stati i suoi meriti storicamente importantissimi, così nel campo giuridico-costituzionale è destinata a cadere la concezione dello Stato che non ha di fronte sé non l'individuo e dell'individuo che non ha di fronte se non lo Stato: e politicamente e giuridicamente devono essere riconosciute le altre forme e forze collettive; se esse un giorno furono causa di debolezza per lo Stato e di oppressione per l'individuo, oggi sono necessarie per il vigore del primo non separabile, se vuole essere vitale, dai gangli sociali e politici che lo Stato deve giuridicamente organizzare e non arbitrariamente cercare di sopprimere e alla effettiva libertà del secondo.

Dato questo è indubitato che la riorganizzazione dei partiti non potrà non riuscire di vantaggio allo Stato, è di grande giovamento allo sviluppo della cultura politica e di tutte le classi sociali che, attraverso questa forma più progredita di competizione politica, saranno tratte a portare se stesse all'altezza del loro compito, ad ottenere con la organizzazione un più rapido e saldo successo delle loro aspirazioni, abbandonando le forme tumultuarie e sterili di richiesta inorganica per quelle evolute di organi suoi permanenti e consapevoli.

La rappresentanza proporzionale, poi, se può giovare soprattutto momentaneamente ai partiti già organizzati, nel tempo stesso giova altresì a quelle correnti, che hanno largo seguito nel Paese, che appunto perciò hanno sinora tralasciato ogni lavoro di organizzazione. Esse pure dovranno rinnovarsi, accettando questa forma di competizione e di vita, e così troveranno nella nuova legislazione elettorale l'impulso e lo stimolo a nuova e feconda attività.

A tale proposito ha scritto recentemente il senatore Tommaso Tittoni: « Alcuni deputati liberali pensano che la riforma possa profittare soprattutto ai partiti estremi socialista e cattolico tra le cui strette i liberali temono di rimanere schiacciati. Ebbene lo stesso timore avevano i

sentanza se non quando il corpo di rappresentanti rifletta il corpo dei rappresentati, per modo che la Camera sia niente altro che la nazione con tutti i suoi interessi, con tutte le sue tendenze, con tutte le sue divisioni: e quando il rapporto tra questi interessi, tra

---

liberali belgi prima che la rappresentanza proporzionale fosse adottata ed invece essi trovarono in quella la loro più sicura garanzia.

« Nella Camera belga del 1898 non c'erano che dodici liberali. Dopo le elezioni generali col sistema della rappresentanza proporzionale tornarono in 42. Bene ha scritto il mio illustre amico Barthélemy, professore di diritto costituzionale all'università di Montpellier: « Il partito liberale belga si andava lentamente spegnendo col sistema maggioritario, eppure esso non riusciva a staccarsene come il morfinomane non sa staccarsi dal veleno che lo uccide, e quindi combatteva con tutte le forze il rimedio della rappresentanza proporzionale nel quale doveva trovare la sua salvezza ».

« Io invito il partito liberale italiano a meditare queste parole e quell'insegnamento ».

* *

Si obietta ancora al sistema della rappresentanza proporzionale di non essere ancora stato largamente adottato.

Non è il caso di fare a questo proposito della facile erudizione riportando in questa relazione, la quale per forza di cose risente della urgenza del momento che ci richiedeva una eccezionale rapidità di presentazione, anche i numerosi precedenti dottrinari e legislativi che sono facilmente reperibili in molte e pregevoli pubblicazioni. (1)

Se anche mancassero questi precedenti, l'Italia, che fu antesignana nel diritto privato, ben lo potrebbe essere anche nei problemi fondamentali per le democrazie progressive, dell'organizzazione della sovranità pubblica.

Ad ogni modo l'ora è venuta di applicazioni proporzionaliste non solo per i piccoli Stati, laboratori d'altronde insigni e luminosi di preziose esperienze politiche e sociali, come il Belgio e la Svizzera, dove la pappresentanza proporzionale ebbe a trionfare nell'ultimo *referendum* popolare, ma anche pei grandi Stati.

La Camera francese ebbe ad adottare la riforma, e per quanto essa non sia stata approvata dal Senato qualche tempo prima dello scoppio della guerra, precisamente in questi giorni ritorna sull'orizzonte politico di quella nazione.

In Inghilterra la Camera dei Lords ebbe ad approvarla; e se la Camera dei Comuni la respinse, già l'opinione pubblica, preoccupata dell'agitato ritmo sociale, si appresta a riparare all'errore di non averla compresa nell'ultima riforma elettorale; ed appare ora il valore quasi profetico delle parole di Lord Grey: « Se il governo non introducesse nella riforma questa salvaguardia dei principî democratici, tutti coloro che stimano la saviezza del governo del Regno Unito e il presidio dell'Impero basarsi sulla stabilità di una buona Camera dei Comuni, organizzerebbero una viva resistenza del Parlamento di fronte alla riforma

---

(1) Non ci sembra però inutile qualche rapidissimo cenno storico. L'idea della rappresentanza della minoranza fu affacciata nel 1870, dal duca di Richmond alla Camera dei Lord con insuccesso. Esito negativo sortirono pure le proposte dallo stesso duca rinnovate, alla Camera dei Lord, nel 1836 e nel 1850. La proposta venne ripresa, anche questa volta senza successo, da Lord Russel. La causa della rappresentanza proporzionale doveva attingere grande notorietà per merito specialmente di Tommaso Hare, a cui si deve la proposta del quoziente, detto, perciò, di Hare, combinato col voto trasferibile e con le libere circoscrizioni. Il sistema di Hare, sostenuto e celebrato dallo Stuart Mill, consiste essenzialmente nell'assumere, come unità di rappresentanza, il quoziente ottenuto dividendo il numero degli elettori votanti per il numero di rappresentanti da eleggersi. Tutti i candidati, i quali questo quoziente di voto avessero raggiunto, avrebbero, secondo l'Hare, dovuto essere proclamati eletti.

Per quanto riguarda l'elettore, esso dovrebbe segnare, in ordine di preferenza, i candidati, a lui offerti in scelta e stampati in ordine alfabetico sulla scheda ufficiale. Il suo voto sarà peraltro ritenuto dato soltanto al primo candidato graduato. Solamente nell'ipotesi, che il primo segnato nella lista avesse ad ottenere una quantità di voti che ecceda il quoziente, i voti eccedenti il quoziente, superflui per lui, si dovrebbero attribuire al candidato segnato pel secondo fino alla concorrenza del quoziente e, poi, alla stessa condizione sempre della eccedenza sul quoziente da parte del secondo, al terzo e così via. In ciò consiste il voto trasferibile che costituisce la seconda caratteristica del sistema di Hare. La terza, quella dell'innestarsi il sistema di Hare su libere circoscrizioni, è determinata da ciò, che, almeno tendenzialmente, il sistema di Hare suppone il collegio unico nazionale e le circoscrizioni; non aventi alcuna base territoriale sarebbero invece costituite dal quoziente, cioè da spontanei aggruppamenti di voti; che il quoziente raggiungessero, concentrandosi su determinati nomi.

Il sistema di Hare, però, a parer nostro, ha un'importanza più storica, che attuale, in quanto lo svolgimento successivo, di tutta la letteratura e di tutta la pratica proporzionalista, si è compiuto in senso associativo; vale a dire verso sistemi di rappresentanza proporzionale, basati su l'unità del partito e aventi anche, come condizione, una base territoriale. E, dal punto di vista matematico, il quoziente contende, col divisore comune del D'Hondt, l'onore di essere la formula matematica della rappresentanza proporzionale – la rappresentanza proporzionale, fuori dell'Inghilterra, era stata oggetto, fin dal 1871, di una memoria di Borda all'Accademia di scienze di Parigi. Nel 1842, l'Hoffman presentava alla Costituente di Ginevra un progetto di rappresentanza proporzionale per gruppi, ispirata da Victor Considerant.

In Danimarca, su proposta Andrae, la rappresentanza proporzionale veniva introdotta nella legge elettorale danese, promulgata il 29 agosto 1855 da Cristiano Nono. La rappresentanza proporzionale ha oggi la sua splendita attuazione in Belgio, e ad essa si ricollegano specialmente i nomi di D'Hondt e di Bernaert, che fu molto benemerito della sua adozione compiuta ormai da oltre due lustri. Il sistema belga è basato sullo scrutinio di lista e sul divisore comune. Ogni partito, cioè, presenta una lista di can-

queste tendenze, tra queste divisioni esiste nel paese si riproduca eguale nell'assemblea rappresentativa ».

---

stessa. Se il governo non la introducesse, si aggraverà la tendenza di condensare la sovranità dell'Impero nelle mani di una incompleta e privilegiata democrazia, che trasferisce deliberatamente ad una classe il potere politico appartenente ad un'altra. Bisogna opporsi a qualunque costo su questo punto. Il Paese ha bisogno di una completa

---

didati. Le liste di candidati sono stampate sulla scheda ufficiale. Sopra ogni lista e, nella lista, accanto ad ogni candidato, esiste uno spazio.

Nel primo di questi spazi (lo spazio sopra la lista) l'elettore dà il voto di lista. Accanto al candidato preferito, l'elettore, nel sistema belga, dà poi anche il voto nominativo, ove non accetti l'ordine di preferenza, con cui i partiti, per mezzo dei comitati, presentano i candidati agli elettori. La cifra elettorale di ogni lista, ossia la somma dei voti ottenuti da ogni lista, viene successivamente divisa per uno, due, tre, quattro, quanti sono gli eligendi.

Si ottiene, così, una serie di quozienti: si prendono i quozienti più alti, indipendentemente dalla lista cui appartengono, in un numero uguale al numero degli eligendi. L'ultimo quoziente utile agli effetti della elezione, dicesi divisore comune.

Ogni lista ha diritto a tanti rappresentanti, quante volte la sua cifra elettorale contiene il divisore comune.

In base a questo criterio si stabilisce quanti rappresentanti spettino ad ogni lista. Per ogni lista vengono, poi, presi quei candidati, che abbiano un maggior numero di indicazioni personali, ossia di voti nominativi. Il sistema di Hare, da un lato, e il sistema belga, dall'altro possono considerarsi come i sistemi tipici: il primo rappresenta i sistemi individualisti, il secondo i sistemi associativi; quantunque, se ci fosse consentito un esame particolareggiato delle questioni tecniche, riuscirebbe difficile dimostrare come altri sistemi siano stati in seguito escogitati, che costituiscono, tecnicamente, un'integrazione ed un perfezionamento.

A completare il nostro rapido sguardo storico, come abbiamo già fatto nel testo, diremo che, in Francia, la rappresentanza proporzionale è tuttora oggetto di vivaci contrasti parlamentari, i quali hanno prodotto un conflitto fra la Camera che nel 1913 ha approvato un progetto, quantunque assai imperfetto, di rappresentanza proporzionale, e il Senato che, determinando la caduta del ministero, lo ha respinto.

In Italia, la proporzionale fu oggetto di studi da parte di Mamiani, Rosmini, Saredo, Bonghi, Palma, Padelletti, Serra, Gropelli, Ferrari, Genala, Brunialti.

Interrotto il movimento per lunghi anni, è stato poi ripreso e vanno ricordati i nomi di Mirabelli, Caetani, Bandini; dei membri del comitato parlamentare e dell'associazione proporzionalista di Milano.

Va ricordato lo studio sulla rappresentanza proporzionale, allegato al progetto di legge Luzzatti, presentato alla Camera il 21 dicembre 1910.

Durante la discussione per la riforma elettorale proposta dal Ministero Giolitti, la rappresentanza proporzionale fu sostenuta alla Camera, nelle tornate del 2, 3, 7, 9 e 10 maggio 1912 dali onorevoli Schanzer, Sonnino, Bizzozzero, Caetani, Mirabelli, Fera, Turati, Meda e Nava Cesare.

Successivamente si ebbero discussioni e manifestazioni notevoli nel Paese su questa importante riforma, integratrice del suffragio universale. Nella seduta del 19 marzo 1913 il consiglio comunale di Milano ascoltava l'interpellanza svolta dall'avvocato Scolari, a nome anche di altri consiglieri, circa la opportunità che il

E incalzava il Micheli: « ... torniamo alla pretesa impotenza delle maggioranze parlamentari, in un regime elettorale di proporzio-

---

e giusta democrazia, e non di una democrazia privilegiata e incompleta, e quel compito si raggiunge con la rappresentanza proporzionale, la quale dà una rappresentanza alla minoranza in proporzione delle rispettive forze, apre la porta della Camera dei Comuni agli uomini di alto carattere. Pertanto la rappresentanza proporzionale

---

consiglio comunale di Milano, in occasione della riforma elettorale amministrativa facesse voti per la introduzione della rappresentanza proporzionale nelle elezioni comunali delle città di oltre 60 mila abitanti.

In tale occasione l'associazione proporzionalista milanese avanzò la proposta (che venne presentata alla Camera dall'onorevole Meda e da altri parlamentari) di introdurre nella legge comunale e provinciale i due articoli seguenti:

ART. 71-*bis*. – Nei comuni con oltre i 60.000 abitanti, l'elettore può votare per una delle liste comprese nella scheda ufficiale segnando il quadratello in testa alla lista prescelta. Può anche votare per uno dei candidati della lista prescelta, annerendo il quadratello che vi corrisponde. Non sono valide le schede nelle quali non sia annerito il quadratello di alcuna lista.

La scheda ufficiale comprende tutte le liste presentate in tempo utile e con le dovute forme dai comitati al Prefetto; in ogni lista i candidati sono disposti per ordine alfabetico. Nessun candidato può figurare in più di una lista; ciascuna lista deve comprendere almeno due terzi dei candidati da eleggersi.

La scheda ufficiale, col bollo del comune, viene rimessa ad ogni elettore insieme all'avviso di convocazione.

ART. 73-*bis*. — Nei comuni, nei quali la elezione si fa secondo le prescrizioni dell'articolo 71-*bis*, il presidente, dopo aver proceduto alle operazioni di cui ai numeri 1°), 2°) e 3°) – dove uno dei segretari rende pubblico il numero dei voti che ciascuna lista va riportando – alle operazioni indicate al n. 4° aggiunge le seguenti:

5°) divide il numero dei votanti per il numero dei consiglieri da eleggersi e divide il numero dei voti raccolti da ogni lista per quel quoziente;

6°) attribuisce ad ogni lista un numero di rappresentanti uguale al numero delle volte che esso contiene il quoziente;

7°) assegna alla lista, che risulta avere i voti più alti, i posti che rimanessero non distribuiti;

8°) assegna i posti spettanti ad ogni lista, ai candidati che in ogni lista hanno raccolto il maggior numero di voti di cui al primo capoverso dell'articolo 71-*bis*.

Il 7 aprile 1913, ancora in Milano, il Congresso dell'Associazione dei comuni, su proposta dell'Avvocato Caldara, si esprimeva a favore della rappresentanza proporzionale limitata ai maggiori comuni.

E il 23 aprile 1913 il Congresso della Unione delle provincie, pure convocato in Milano, approvava che venisse predisposto uno studio organico dell'ordinamento elettorale amministrativo, con l'applicazione della rappresentanza proporzionale e dello scrutinio di lista e l'estensione del voto amministrativo alle donne.

Non è il caso di ricordare le manifestazioni proporzionaliste fatte alla Camera discutendosi, nello scorso anno, il disegno di legge pel voto ai combattenti, al Senato in seno alla Commissione che ne studia ora la riforma, e nei voti e programmi di tutti i partiti italiani in questi ultimi mesi.

nale. Già l'onorevole Meda ha osservato, che, se anche questa non fosse un'ipotesi contraddetta dall'esperienza e fosse invece un fatto, la responsabilità, e la colpa non dovrebbero ricadere sulla rappresentanza proporzionale, ma sulla esistenza delle divisioni nel Paese. Il sistema proporzionale, che è rappresentativo, non ha maggior colpa di riprodurre nelle

---

è la garanzia della libertà contro i pericoli e i mali di una tirannide ».

In Germania e in Austria la rappresentanza proporzionale ha dato vitalità all'assemblea costituente e pur nel travaglio di un Paese sconfitto e percosso da un cataclisma di cui è difficile immaginare l'eguale, l'ha rapidamente messa in opera.

Dalle stesse terre redente ci giunge l'insegnamento: lo Statuto elettorale del comune di Trento stabiliva la rappresentanza proporzionale sino dal 1914.

La Commissione, ritenuta la opportunità di fornire preziosi elementi di confronto, senza rendere troppo diffusa la presente relazione, ha riunito alcuni precedenti legislativi nell'allegato *A*) nel quale sono anche contenuti esemplari di scheda e tabelle di calcolo.

* * *

La Commissione non ha creduto di pronunciarsi sopra molte altre e pur gravissime questioni elettorali, essendosi imposta di limitare, almeno per ora, l'opera sua alle modificazioni ed aggiunte alla proposta di legge dell'onorevole Camera, strettamente necessarie per presentare al Parlamento ed al Paese un concreto progetto di elezioni politiche a rappresentanza proporzionale. Così ha creduto fare per garantirgli la possibilità di una rapida applicazione, per la eventualità augurata che il Parlamento riuscisse, in seguito all'impegno esplicitamente assunto dal Presidente del Consiglio nella seduta del 6 marzo, a discuterlo ed approvarlo. Per queste ragioni non ha creduto di esaminare la questione del suffragio femminile, del voto ai militari alle armi, della età degli eligendi, del voto per procura ai Presidenti dei seggi, e l'altra sollevata dall'onorevole Camera circa la rappresentanza delle organizzazioni di classi economiche e di coltura nazionale. La Commissione peraltro, riconoscendo la particolare gravità ed importanza del riconoscimento giuridico delle classi agli effetti della rappresentanza elettorale, ammettendo che un Parlamento fondato sulla rappresentanza diretta degli interessi di ogni classe, sarebbe veramente il coronamento più completo e l'integrazione sociale più perfetta della idea proporzionalista, si è riservato di esprimere il proprio avviso di fronte alle precise proposte che venissero presentate.

La Commissione ha invece esaminato la proposta dell'onorevole Daneo sul voto obbligatorio, riconoscendo la stretta connessione, dall'onorevole proponente affermata, di questo argomento con quello della riforma proporzionale giacché all'esattezza del funzionamento del sistema elettorale, esattezza che costituisce la ragione d'essere del sistema proporzionale, appare necessaria la partecipazione effettiva più ampia degli elettori alla votazione.

Non di meno la Commissione non ha creduto di accogliere la proposta, tanto autorevolmente sostenuta dall'onorevole Daneo, per mantenere inalterata l'economia generale del progetto e la sua specifica figura limitata ad un determinato aspetto del problema elettorale.

* * *

Non ci rimane ora che spiegare le principali disposizioni che abbiamo concretato nel testo che presentiamo in modificazione di quello dell'onorevole proponente.

Va premesso che in buona parte abbiamo accettato il testo e le motivazioni del progetto dell'Associazione proporzionalista milanese, presentato dal suo Presidente onorevole Turati.

La formula da noi proposta per l'articolo 1 esclude tanto lo scrutinio di lista semplicemente maggioritario, o con rappresentanza della minoranza attuata in modo aprioristico, come avverrebbe se si adottasse il voto limitato in vigore in Italia nell'elezioni amministrative comunali, quanto i sistemi individualisti di rappresentanza proporzionale, tipico il sistema di Hare, non basantesi sulla concorrenza delle liste in conformità al tipo svizzero di Victor Considèrant.

La rappresentanza proporzionale deve essere prima di tutto una rappresentanza per partiti che, adeguando l'origine alla funzione del deputato, garantisca il carattere politico dell'elezione e trasformi organicamente l'atomismo inorganico ed apolitico del localismo elettorale. Topografia politica e non politica topografica.

E deve uccidere i personalismi, anche se servirà a fare emergere le personalità. D'altra parte, l'esattezza della distribuzione numerica dei mandati è garanzia indispensabile di sincerità rappresentativa.

Nell'articolo due la Commissione ha creduto di accettare come base l'attuale ordinamento provinciale, riunendo peraltro le province in vari gruppi, a titolo di avviamento alla circoscrizione regionale, avendo la regione in Italia tradizioni storiche ed una relativa omogeneità economico-sociale. La Commissione ha stabilito un minimo di 10 deputati per collegio, mentre non ha creduto di fissare un massimo per non mettere limite alcuno all'allargamento del collegio, ritenendo che la maggiore possibilità d'ampiezza dei collegi meglio risponda agli scopi della riforma.

Coll'articolo 3 abbiamo demandato la formazione delle circoscrizioni elettorali, in base ai criteri generali preindicati, ad una Commissione da nominarsi dalla Camera ed in caso di proroga, o comunque di sospensione dei lavori parlamentari, al Governo al quale in definitiva, come ben

Assemblee le divisioni esistenti nel Paese, di quella che non abbia un termometro nel segnare, quando esiste, la febbre. Strana democrazia e strano rispetto della libertà, quello di coloro, che assegnano al sistema elettorale il compito, non già di riprodurre, ma di deformare la realtà del paese politico.

È anche strana ingenuità quella di chi credesse di sopprimere le divisioni politiche del Paese, sol perché, mediante giuochi di pre-

---

dice l'onorevole Camera nella sua relazione, spetta « tutta la responsabilità perché possano risolversi tutte le questioni che si agitano sull'argomento ».

L'articolo 4 sancisce l'Istituto della presentazione preventiva delle candidature, introdotto in tutte le legislazioni che hanno la rappresentanza proporzionale ed anche in alcune che non l'hanno adottata, per esempio, l'italiana. Il numero minimo di 500 sottoscrizioni rappresenta una transazione tra l'opportunità da un lato, di impedire eccessivi frazionamenti elettorali e il pullulare di autocandidature che, invece di intensificare, disperderebbe l'efficacia del voto e l'opportunità, dall'altro lato, di non ostacolare una normale determinazione di naturali differenziazioni.

Allo scopo di lasciare maggiore libertà alla affermazione delle personalità politiche di valore e di fama nazionale non si è vietata l'accettazione di candidature in più di un collegio.

Vuolsi notare però che la proposta contraria sostenuta dall'onorevole De Vione venne respinta a parità di voti.

L'articolo 5 disciplina le modalità pratiche delle votazioni e delle fasi elettorali che la precedono. Ha, come l'articolo seguente, un valore piuttosto regolamentare che politico.

L'articolo 6 stabilisce le modalità del voto nelle quali ci siamo studiati di raggiungere lo scopo della maggiore libertà dell'elettore e della maggiore semplicità.

L'elettore ha dinanzi a sé su di una scheda unica, la scheda ufficiale, tutte le liste presentate, la scelta fra le quali è facilitata anche per l'elettore analfabeta, dall'esistenza del contrassegno e dalla numerazione stabilita per ciascuna lista. L'elettore deve compiere una operazione obbligatoria e ne può compiere una facoltativa. La prima consiste nel segnare il quadratello in testa alla lista prescelta. Per far ciò non occorre saper leggere o scrivere; basta conoscere il contrassegno o il numero della lista.

Con ciò è esaurita la parte essenziale dell'atto elettorale la quale consiste nella designazione politica e non in quella personale. Per questa l'elettore ha la facoltà di fare una designazione personale positiva e una negativa: la prima mediante il voto nominativo positivo, la seconda col voto nominativo negativo, che equivale alla cancellatura. L'elettore analfabeta può benissimo fare a meno della designazione personale ma se vorrà farla nulla vieta che impari a discernere almeno i due numeri che si trovano a fianco dei nomi del candidato che vuole favorire o di quello che intende posporre.

Un segno laterale ed una riga sopra uno dei nomi della lista prescelta, distinti tutti con numero ordinale (articolo 5) non è poi cosa tanto difficile che non possa con piccolo sforzo essere compiuta anche da chi non sa leggere e scrivere.

Discutendo questo articolo la Commissione non ha creduto di accettare il sistema della graduazione da parte dell'elettore proposta dall'associazione proporzionalista milanese per evitare calcoli che sono parsi eccessivi e per impedire manovre ostruzionistiche.

Ma non ha nemmeno consentito nel criterio di assegnare ai partiti la graduatoria per la scelta degli eletti di ciascuna lista. Quando l'applicazione di una legge come questa che proponiamo sarà riuscita a determinare una formazione più completa ed un funzionamento più organico nel Paese, dei partiti stessi, si potrà ad essi affidare questo compito importantissimo. Oggi è da ritenersi più conforme al sentimento della tradizione predominante il lasciarne ancora la facoltà all'elettore.

La Commissione nella legittima preoccupazione di lasciare la più grande libertà possibile al votante, ha creduto a maggioranza di consentirgli col voto nominativo negativo e così con la facoltà della cancellazione un più diretto controllo sul partito. Però non si è nascosta gli inconvenienti pratici della concessione, in quanto se ne possa abusare per alimentare competizioni interne di lista il che manterebbe un troppo grave residuo del vecchio sistema.

È da osservare però che l'integrazione del voto positivo col negativo può servire ad impedire l'organizzazione di una dissolvente concorrenza tra i candidati di una stessa lista in quanto la esistenza del voto negativo in cui possono concentrarsi tutti i candidati a danno di quel loro collega di lista che facesse una sleale ricerca di voti positivi, rende sconsigliabile dallo stesso punto di vista dell'interesse personale qualsiasi campagna.

Vedrà la Camera dinanzi alla quale sarà possibile un più completo e maturo dibattito se la concessione cui è giunta la maggioranza della Commissione sia da mantenersi o meno.

Così pure è vagliata la scheda contrassegnata da coloro e distribuita prima del voto per modo che in essa sia più agevole all'elettore segnare il voto nominativo, senza far perdere tempo al seggio.

Il sistema è più semplice senza dubbio ma la distribuzione delle schede fra i partiti o dai candidati presenta altri inconvenienti, non di meno la Commissione, pure avendo prescelta la scheda ufficiale contenente tutte le liste, ha voluto che la relazione ponesse in particolare rilievo anche l'adozione delle varie schede colorate o comunque contrassegnate le quali possono spingersi al massimo della semplicità con la scheda numero.

stigio elettorale non le riproduce nell'Assemblea rappresentativa, giungendo così al solo risultato di snaturare e quindi di screditare questa. Farebbe, costui, come chi credesse di diventar giovane con qualche opportuna sostituzione della data della nascita negli atti dello Stato civile ».

Ma sarebbe ingiusto, pur rilevando la parte essenziale che il partito socialista e quello popolare ebbero nella lotta per la proporzionale, tralasciare di menzionare la comprensione che altri uomini ed altre forze politiche ebbero della necessità della riforma. Non è a caso che tale riforma va sotto il nome di legge Nitti, dal nome del Presidente del Consiglio che seppe rapidamente portarla a compimento. Ma qui vogliamo ricordare il ruolo che nella riforma ebbero esponenti illuminati del partito liberale, i quali seppero gettare risolutamente da parte le vecchie esitazioni ed affrontare con grande saggezza politica una strada nuova, che il loro partito, per il passato, si era dimostrato così timoroso di intraprendere.

Questa posizione di coraggioso passaggio ad una nuova e sì larga politica è efficacemente esposta nel seguente passo del discorso pronunciato alla Camera dei deputati il 23 luglio 1919 dal deputato liberale Vincenzo Riccio: « Io credo che il grande partito liberale, che, nelle sue varie gradazioni, dal radicale al conservatore, ha reso grandi servigi al paese, che ha saputo assumere le più grandi responsabilità, talora sacrificando il suo interesse per la grandezza della patria, a questa sempre ispirandosi nei momenti più difficili del paese, che ha saputo ispirarsi alla grande idealità di una patria unita e forte, che ha saputo elevare le classi inferiori anche se per ciò doveva vedersi menomato di valore e d'importanza, che ha saputo compiere le riforme sociali reputate utili, che ha dato il suffragio universale, e che anche adesso sostiene per mezzo di parecchi di noi che lo componiamo, una causa di giustizia, non curando se gliene venga bene o male; io credo che il partito liberale non abbia detto l'ultima

---

L'articolo 7 sanziona l'obbligatorietà di un unico voto di lista e stabilisce i casi di nullità relativi tanto ai voti di lista quanto ai voti nominativi.

Le disposizioni dell'articolo 8 risolvono il problema quantitativo della proporzionale, cioè della distribuzione dei mandati delle varie liste.

A cominciare dal sistema di Hare, la maggior parte dei sistemi proporzionali ha adottato il congegno del quoziente. Data però la non divisibilità di tutti i dividendi pei divisori, esso ha bisogno di integrazioni che risolvano il problema dei resti. L'integrazione adottata dall'articolo è quella dei resti più forti, che anche se non matematicamente perfetta, risponde al requisito della maggiore semplicità.

Disposizione di grande valore politico è quella che desume la cifra elettorale di ogni lista esclusivamente dai voti di lista. Ciò sventa il pericolo in cui incorrono altri sistemi proporzionali di aggiungere valore politico a designazioni puramente personali.

Il voto nominativo non influisce sulla cifra elettorale unica base del conteggio dei mandati da distribuirisi fra le varie liste.

Nell'ipotesi poi praticamente se non teoricamente assurda che i candidati fossero privi di qualsiasi designazione che li differenzi o per la parità dei voti positivi e dei negativi o per la astensione di tutti i votanti di una determinata lista del voto nominativo, subentra il criterio dell'anzianità (articolo 8) il quale se in sé è empirico ha un valore ed una ragione consuetudinaria mentre non è completamente sfornito di giustificazione intrinseca in quanto l'anzianità suppone maggiore esperienza.

L'articolo 8 stabilisce che per la reintegrazione in casi di parziali vacanze sopravvenute nel corso della legislatura nella rappresentanza dei singoli partiti si utilizzano i candidati che in ciascuna lista seguirono gli eletti nella scala delle preferenze personali. Procedere a nuove elezioni parziali turberebbe la economia del sistema. D'altra parte essendo sommamente improbabile che con la proporzionale riescano tutti i candidati di una lista, sarebbe inutile una preventiva designazione di supplenti.

L'articolo 9 non ha bisogno di commento.

Onorevoli colleghi ! Nel presentarvi le modificazioni al progetto dell'Onorevole Camera, la maggioranza della Commissione ha creduto e crede di avere adempiuto al preciso mandato affidatole dalla vostra fiducia.

Mentre dopo tante trasformazioni seguite in tutti i campi dell'attività umana altre e non meno radicali se ne annunciano nel diritto pubblico interno ed internazionale e nella economia sociale, occorre che anche l'istituto rappresentativo, se vuole vivere, si rinnovi senza indugi che potrebbero essere fatali in un contatto più diretto e profondo con le fonti della sua vita che sole possono dare forza, valore ed efficacia d'azione alla sua funzione sovrana.

Fu detto che per conservare bisogna innovare. Noi crediamo fermamente alla sapienza di questo aforisma ma crediamo che sia anche vero il reciproco; e dalla rispondenza di questa nostra proposta alle più luminose tradizioni del pensiero italiano che risalgono sino a Mamiani ed a Rosmini attingiamo la fede nella sua forza rinnovatrice per l'avvenire del nostro paese. (Doc. n. 1065 A, Legislatura XXIX, Sessione 1913-19).

parola nella vita del paese. Credo che le grandi benemerenze, sia pure accompagnate da qualche errore, gli diano il diritto ad una lunga vita, ancora ad un'azione efficace e decisiva sulle sorti del paese. Ma se così non fosse, se il destino volesse che quel partito che ha reso grandi servigi all'Italia, che ha raccolto la bandiera italiana, caduta sui campi della fatal Novara, e l'ha portata a Vittorio Veneto, per necessità di eventi e di condizioni sociali devesse diventare minoranza, a noi non resterebbe che inchinarci dinanzi alla volontà del paese;

« Non per questo il partito liberale non deve compiere un atto di giustizia, non per questo non deve dare a ciascuno il suo, avvenga che può.

« Noi liberali avremo compiuto così, ed a danno nostro, un'altra opera di giustizia e di pacificazione sociale.

« Io sono dunque favorevole allo scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale e lo sono principalmente perché esso si ispira ad un ideale di giustizia elettorale, che è fondamento di pace sociale ».

Lo stesso onorevole Riccio dimostrò, inoltre, di comprendere il significato profondo della proporzionale come forma di eguaglianza del voto e come conseguenza inevitabile del suffragio universale: « Supponiamo – egli ebbe a dire in quell'occasione – per un momento che escano dalle urne un terzo di socialisti, un quarto di partigiani del partito popolare, e che perciò ? Se nel paese veramente vi sono un terzo di socialisti ed un quarto di popolari, dovremo noi con ordinamenti elettorali artificiali ed ingiusti alterare la volontà del paese e non dare a ciascuno il suo ? (*Approvazioni all'estrema sinistra — Interruzione del deputato Alessio — Commenti*) ».

Queste posizioni erano condivise da un altro illustre rappresentante del partito liberale, l'onorevole Giovanni Porzio, il quale così esprimeva il suo pensiero: « Ormai la fase del controllo delle minoranza è fase superata, e vien sostituendosi quella più ragionevole, della rappresentanza a tutti i partiti. Nessun voto è nullo. Ogni voto conta. Il cittadino deve sentire che partecipa direttamente all'elezione del deputato. Ed ecco perché, interpretando il momento politico, tutti i partiti, una gran parte di essi (e m'auguro che abbiano rappresentanti conseguenti qui dentro) (*Si ride*) hanno segnata la riforma nei loro programmi, non pel gusto di lusingare le masse, ma col proposito di conseguire un risultato concreto, che ha alta importanza politica. Il suffragio universale sarebbe incompleto senza la rappresentanza proporzionale, anzi esso resta sotto il peso di molte accuse, senza attuare molti beneficî, reca solo i danni e non tutti i vantaggi.

« Ed il suffragio universale completato con la proporzionale ha la funzione politica di trarre dal caos e di portare in Parlamento tutte le tendenze, tutte le voci, tutti i bisogni, sostituendo al criterio della violenza quello del diritto, conferendogli in cambio la partecipazione alla sovranità.

« Solo attraverso la proporzionale il suffragio universale acquista tutto il suo valore e la volontà popolare si esprime nella sua interezza.

« Questo lato del problema mi par importante quanto quello da me prospettato poco prima: l'aspettativa, le attese, il desiderio di elevazione, di progresso e di perequazione, che è nel paese ».

Fu lo stesso onorevole Porzio a presentare l'ordine del giorno per il passaggio alla discussione degli articoli per la riforma della legge elettorale;

« La Camera, affermando la necessità della riforma elettorale sulla base del sistema proporzionale, passa alla discussione degli articoli ».

Quest'ordine del giorno fu approvato il 31 luglio 1919 con 277 voti favorevoli e 38 contrarî, dimostrazione dell'ampiezza dei consensi che oramai la riforma aveva nel Parlamento e nel paese.

La relazione della Commissione esecutiva al XIII Congresso nazionale del Partito repubblicano italiano tenutosi in Roma, il 13, 14 e 15 dicembre 1919, riportava, tra gli altri documenti, il manifesto che, il 4 aprile 1919, la Direzione del partito stesso, d'accordo con i socialdemocratici della Unione socialista italiana, ebbe a pubblicare; vi si chiedeva la convocazione di « una Assemblea nazionale costituente, eletta a suffragio universale col sistema dello scrutinio di lista, per circoscrizioni regionali, con rappresentanze proporzionali ». Repubblicani e socialdemocratici erano anche essi allora fra i fautori della proporzionale.

* * *

L'esposizione dei fatti relativi alla introduzione del sistema proporzionale come metodo elettorale politico in Italia non sarebbe completa sotto il profilo della vicenda parlamentare se non si facesse cenno alla discussione che, un anno dopo la riforma Nitti, si svolse alla Camera sul progetto di riforma

della legge elettorale amministrativa. In quella sede i deputati popolari ebbero a rivendicare il merito di essere stati i primi e più convinti proporzionalisti:

« È bene – disse l'onorevole Cavazzoni nel suo discorso dell'8 agosto 1920 – per la sincerità e la chiarezza delle singole posizioni, riaffermare che noi popolari non siamo dei convertiti dell'ultima ora alla proporzionale.

« Vorrei rivolgermi al collega onorevole Turati per domandargli se ricorda, e lo deve ricordare, come molti anni or sono amici di parte nostra, ed io fra quelli, uniti ad alcuni dei loro, ed a varî anche di parte liberale, riaffermarono nell'associazione proporzionalista e tennero viva quella idea di giustizia e di libertà, rappresentata precisamente da questa riforma, innovatrice e moralizzatrice del costume politico. Altri furono i convertiti: noi invece fummo tra i sostenitori primi della riforma, perchè fra i primi ad essere convinti della sua bontà ».

Si poté allora fare un primo bilancio del modo in cui aveva funzionato la Camera eletta col sistema proporzionale ed a tal proposito il deputato popolare Tovini ebbe a dichiarare (7 agosto 1920): « Fino a ieri, fino a quando il Governo non intese la necessità di far lavorare l'istituto legislativo, di far lavorare il Parlamento, fino a quel giorno si poté ritenere da parecchi che la Camera non potesse funzionare, appunto perché era la figlia della proporzionale. Ma noi abbiamo potuto constatare, e di ciò non siamo lieti soltanto noi, ma il paese, noi abbiamo potuto constatare che allorquando alla Camera italiana si è discesi dal campo speculativo, dal campo accademico, nel campo pratico dell'opera legislativa, noi abbiamo visto che mai la Camera italiana ha dato prova di proficua attività come in questo ultimo periodo.

Non solo, ma gli egregi colleghi avranno constatato che anche da parte socialista, dove prima esisteva una sterile opposizione contro ogni attività legislativa (*Interruzioni all'estrema sinistra*), da parte socialista, e lo dobbiamo riconoscere a titolo d'onore, c'è stata una illuminata reale collaborazione nell'esame critico delle leggi... (*Interruzioni all'estrema sinistra — Commenti*) ...collaborazione non in senso politico, collaborazione in senso tecnico, in quanto che le proposte che venivano dai banchi socialisti, pur trovandosi in disaccordo con le tesi prospettate dal Governo, rendevano più chiara e più esatta la comprensione dei diversi problemi.

Ond'è, egregi signori, che, se io dovessi aggiungere altri argomenti per dimostrare il fondamento dell'applicazione del principio proporzionalistico alle elezioni amministrative, aggiungerei argomenti perfettamente inutili perché ritengo che nessuno qui alla Camera voglia su questo terreno opporre resistenza ».

Ma non vogliamo chiudere questa rassegna senza citare il discorso dell'onorevole Paolo Cappa (popolare) il quale si scagliò risolutamente contro la proposta di premi di maggioranza nelle elezioni dei consigli comunali e provinciali, affermando l'iniquità di un siffatto sistema e rivendicando l'applicazione di un metodo proporzionale nella sua integrità. Un tale discorso appare particolarmente significativo in rapporto al disegno di legge che oggi ci viene proposto e che pretende di introdurre un ingente premio di maggioranza non nella rappresentanza amministrativa (questo è stato già fatto) ma addirittura in quella politica.

« Noi riaffermiamo oggi – disse l'onorevole Cappa nel discorso alla Camera del 10 novembre 1920 – a nome del partito popolare italiano, in questa Camera, la volontà nostra che sia esteso alle lotte elettorali amministrative comunali e provinciali quel sistema della rappresentanza proporzionale che è stato applicato alle battaglie politiche. Noi non riusciamo a comprendere, e nessuno può in verità sostenere, come il corpo elettorale italiano possa dividersi, possa agire e votare in due modi diversi, a seconda che si tratti della sua rappresentanza politica, o della sua rappresentanza amministrativa.

« Ci troviamo indubbiamente, onorevoli colleghi, di fronte a una curiosa situazione nei rapporti dei vari disegni di legge e delle varie relazioni, che stanno dinnanzi alla Camera. Due progetti di legge sono stati presentati, e su di essi già la Camera ha avuto occasione di interloquire. Abbiamo il disegno di legge, presentato dall'allora ministro degli interni e presidente del Consiglio, onorevole Nitti. Questo progetto di legge, riguardante la riforma elettorale, limitava la proporzionale ai comuni superiori ai 30 mila abitanti ed ai Consigli provinciali, estendendola a quei comuni inferiori ai 35 mila abitanti, i quali fossero capoluoghi di provincia. Il progetto di legge Nitti però era nel suo sistema perfettamente proporzionalista. Esso assegnava ai vari partiti nei comuni e nelle provincie, dove la proporzionale dovesse applicarsi, un numero di rappresentanti, esattamente rispondente alle forze dei vari partiti o delle varie liste. Questo

indubbiamente è il progetto più equamente, più specificatamente proporzionalistico.

« Un altro progetto fu presentato dal collega dell'estrema sinistra, onorevole Matteotti, insieme all'onorevole Turati. Il progetto Matteotti, a differenza del disegno di legge Nitti, estendeva l'applicazione della proporzionale a tutti i comuni senza distinzione di popolazione; però il disegno di legge Matteotti-Turati applicava una forma proporzionalista, che era riveduta e corretta e che si avvicinava in due punti a quello che è l'attuale sistema maggioritario, perché stabiliva che il partito o la lista, che risultasse più forte nelle competizioni elettorali, avesse diritto a una maggioranza nei Consigli del comune o della provincia di due terzi dei posti, anche se, per avventura, questo partito, questa lista non avessero ottenuto la maggioranza assoluta dei suffragi, ma unicamente una maggioranza relativa. Il disegno di legge Matteotti-Turati, che noi per questo in varie occasioni abbiamo criticato, verrebbe così a dare la maggioranza dell'amministrazione comunale o provinciale ad un partito il quale non avesse la reale maggioranza del corpo elettorale.

« Questo rappresenta un enorme difetto, perché se è vero che in questo modo si renderebbe più facile il funzionamento dell'attività amministrativa dei comuni o delle provincie, e questo lo riconosciamo, d'altra parte questa amministrazione verrebbe ad essere in difetto verso il corpo elettorale. Perché si avrebbe una forte opposizione da parte del corpo elettorale, da parte del popolo amministrato, contro quelle amministrazioni locali che non sarebbero in realtà le rappresentanti della vera maggioranza dello stesso corpo elettorale e dei loro amministrati ».

* * *

Tomaso Tittoni ha combattuto la sua ferma battaglia a favore della proporzionale. Si veda, tra tutti, il suo studio « Scrutinio di lista e rappresentanza proporzionale » (in *Nuova Antologia di lettere, scienze ed arti*, 1919, pagg. 433 e segg.) del quale riteniamo utile riprodurre larghi stralci:

« Poiché la rappresentanza proporzionale alla quale il nostro Paese era stato finora più degli altri indifferente, è stata improvvisamente posta in prima linea nei programmi dei vari partiti, e poiché sembra che il Parlamento che aveva creduto seppellirla sotto la pietra tombale di una mozione dilatoria alla quale il Governo aveva dato carattere di fiducia, non potrà fare a meno, quando sarà riconvocato, di discutere il progetto di legge dell'onorevole Camera, del quale è stata già distribuita la relazione della Commissione, pregevole lavoro dell'onorevole Micheli, io credo utile, prima del dibattito parlamentare, richiamare sulla progettata riforma l'attenzione e l'interesse del pubblico mediante una sintesi che cercherò di rendere breve, chiara e completa.

Ho detto che il nostro Paese aveva mostrato per la rappresentanza proporzionale maggiore indifferenza degli altri, e ciò è esatto per ciò che riguarda quel complesso di elementi che forma le grandi correnti d'opinione pubblica, ed è anche naturale, poiché se tale riforma non può non imporsi alla considerazione degli uomini colti e dei dirigenti dei partiti, non è tale da poter appassionare le masse. Però in nessun Paese essa sorse la prima volta sotto più alti auspici nè sotto più autorevole patronato. Nel 1872 nel comitato promotore per la rappresentanza proporzionale figurano in nomi più insigni per ingegno, patriottismo e dottrina che vantava l'Italia e tra gli altri Ruggero Bonghi, Paolo Boselli, Emilio Broglio, Benedetto Cairoli, Francesco Genala, Luigi Luzzatti, Terenzio Mamiani, Pasquale Stanislao Mancini, Angelo Messedaglia, Marco Minghetti, Ubaldino Peruzzi, Giuseppe Saredo, pleiade luminosa di uomini illustri che coloro che li ebbero maestri, o comunque ebbero con loro domestichezza, non possono oggi ricordare senza un sentimento di grande riverenza.

E ciò è vero anche da un altro punto di vista. Qual'è uno dei principali fini che il suffragio universale si propone di raggiungere ? Lo disse con parola alata Victor Hugo nella seduta dell'Assemblea legislativa francese del 20 maggio 1850: « Il lato profondamente politico del suffragio universale è stato di ricercare nelle regioni dolorose della società gli esseri curvi sotto il peso delle negazioni sociali, i quali fino allora non avevano altra speranza che nella ribellione e di apportare loro la speranza sotto un altro aspetto, quello del voto, di togliere dalle loro mani la violenza per porvi il diritto. Sì; la grande sapienza, la grande giustizia del suffragio universale fu di rivolgersi all'uomo abbandonato dicendogli: Spera ! All'uomo brutale dicendogli: Ragiona. Di prendere i diseredati e consacrarli cittadini. Il suffragio universale dando ai ribelli il voto toglie loro la carabina, poiché tutto ciò che eleva l'uomo gli dà la moderazione e la calma ». E quindi elevandosi sempre più verso le vette altissime

dell'eloquenza egli soggiungeva: « Dissipare le animosità, disarmare gli odii, risanare gli spiriti malati con quel che c'è di più puro al mondo: il sentimento del dovere liberamente esercitato; riprendere a ciascuno la violenza, che è un fatto naturale, dandogli in cambio la partecipazione alla sovranità che è un fatto sociale; mostrare ai sofferenti la via che conduce al benessere; allontanare la data delle rivoluzioni e dare alla società avvertita in tempo il modo di prepararvisi, ecco l'opera del suffragio universale, eminentemente sociale e morale al tempo stesso » (1). Ebbene io non so se il suffragio universale potrà davvero impedire per sempre qualunque tentativo rivoluzionario, ma so con certezza che, se lo potrà, ciò sarà ad una condizione e cioè che non sia una parola vana e che tutti gli elettori indistintamente abbiano il modo di concorrere in posizione di perfetta uguaglianza alla elezione dei rappresentanti della nazione. Se la scheda, come è stato detto, deve essere la sola arma legale in un Paese libero, bisogna che questa scheda abbia sempre un valore. Quando l'onorevole Giolitti, in occasione della riforma elettorale proposta nel 1911 dal Ministero Luzzatti, sorse improvvisamente a proporre il suffragio universale anche agli analfabeti, la proposta giungendo inaspettata sorprese alquanto la Camera, ma la sorpresa fu di corta durata. Nessuno osteggiò la proposta. Una sola gara vi fu, quella tra coloro che rivendicavano la precedenza del loro brevetto di invenzione e che principalmente si contesero gli onorevoli Bertolini e Sonnino. Ora come mai mentre una riforma così radicale e profonda quale quella del suffragio universale, compresi gli analfabeti che in qualche collegio d'Italia sono il 63 per cento degli elettori, è passata senza contrasto, deve ora trovare tanta opposizione una riforma così razionale e così giusta quale quella della rappresentanza proporzionale ?

La stessa osservazione aveva fatto Marco Minghetti in occasione della riforma elettorale del 1882. « Avete fatto (diceva egli alla Camera) una riforma elettorale che poteva spaventare per la sua audacia e poi esitate dinnanzi alla rappresentanza proporzionale, esperimento di cui avete fatto largo esempio nelle legislazioni civili, verso il quale tutti i popoli camminano e verso il quale la scienza vi sospinge ? "

(1) Anche Gladstone e Bright in Inghilterra, volevano nel 1866 il suffragio universale per impedire rivolgimenti e violenze ristabilendo con l'uguaglianza del voto l'unità morale della nazione.

Ed a quanto ho detto a questo riguardo non saprei trovare conclusione migliore di quella contenuta nelle elevate parole che già pronunciò Contesse, membro del Consiglio federale svizzero di cui fu anche Presidente: « Noi crediamo fermamente che la rappresentanza proporzionale inaugurerà pel suffragio universale un'éra novella degna della sua evoluzione matura e trionfante e che giungeremo a mettere d'accordo la sovranità popolare che finora non si è manifestata se non mediante il potere assoluto del numero, con la sovranità ideale della giustizia e della ragione, la quale esige che il forte rispetti il più debole, che il maggior numero rispetti il piccolo numero e che maggioranza e minoranza abbiano ciascuna un posto assicurato nel corpo rappresentativo uguale a quello che hanno nel corpo elettorale » (1).

Il metodo proporzionale restituisce alle elezioni insieme alla giustizia la pace; perché la pace è la conseguenza dell'impero della giustizia. E questa non è affermazione teorica o aspirazione ideale perché la rappresentanza proporzionale dovunque fu applicata produsse la pacificazione degli animi. Quanti lo hanno conosciuto conservano in Italia affettuoso ricordo di Giorgio Lorand che tante volte innanzi al pubblico italiano ha evocato con parola commossa il martirio dell'eroico Belgio. Ebbene in una lettera diretta al *Temps* di Parigi, dopo dieci anni di esperimento della rappresentanza proporzionale nel Belgio, egli diceva: « Gli amici di Francia mi domandano se noi belgi siamo soddisfatti della rappresentanza proporzionale. Io posso rispondere loro in modo categorico: sì, siamo completamente soddisfatti ». E più oltre soggiungeva: « Tutti i capi dei partiti hanno assicurato il loro seggio alla Camera, mentre parecchi di essi ne furono esclusi per varî anni durante il regime maggioritario. I partiti discutono invece di cercare di distruggersi. Le lotte elettorali hanno una fisionomia meno violenta ed i costumi politici sono molto migliorati. Oramai è certo per tutti gli uomini chiaroveggenti che nel Belgio non si toccherà più la rappresentanza propor-

(1) Contesse sostenne l'adozione della rappresentanza proporzionale nel suo Cantone e la combattè quando fu proposta pel Consiglio Nazionale (*Nationalrat*), talché sarebbe facile citare brani di altri suoi discorsi in senso contrario. Di questa attitudine che non fu una singolarità del Contesse, ma che insieme a lui assunsero altri Consiglieri nazionali della maggioranza radicale per calcolo di partito, riparleremo in seguito.

zionale se non per estenderla, consolidarla e perfezionarla ».

Notevole è anche la testimonianza di un antico avversario della rappresentanza proporzionale, il quale dopo l'esperimento fattone ne riconobbe il successo. Questi è Jean Van Ryswyck, borgomastro di Anversa, il quale disse: « La rappresentanza proporzionale ha sostituito la misura all'esagerazione ed è venuta a rinsavire e calmare gli spiriti ».

S'era quindi bene apposto il Ministro Van den Heuvel quando nel presentare il progetto di legge per la rappresentanza proporzionale aveva detto che con essa si proponeva di acquetare le collere dei partiti che erano divenute pericolose per la pace pubblica.

In Svizzera il Consigliere nazionale Motta, rappresentante del Canton Ticino, così si espresse nella discussione che ebbe luogo al Consiglio nazionale del 1910: « Io sono entrato nella vita politica del mio Cantone in tempo in cui le passioni politiche sovraeccitate minacciavano la sicurezza stessa delle persone e dei beni, in cui il Paese si dibatteva nelle convulsioni e stava per precipitare nell'abisso della guerra civile. Il Presidente del Consiglio federale Ruchonnet comprese che la tranquillità, l'ordine e la pace non potevano essere assicurate nel Canton Ticino dai battaglioni federali e chiese ai partiti ticinesi una riforma legislativa che disperdesse l'intolleranza e l'esclusivismo e li inducesse a collaborare al bene comune. Da questo appello ha avuto origine la rappresentanza proporzionale nel Cantone Ticino. Voi ne conoscete i benefici effetti. L'ordine e la pace regnano di nuovo tra di noi ed il popolo ticinese ha ripreso il suo cammino nella via dell'evoluzione economica e morale ».

Nella stessa discussione così giudicarono gli effetti della rappresentanza proporzionale applicata nel Cantone di Neuchâtel i consiglieri nazionali Calame, Colin e Jeanhenry. Il primo diceva: « Bisogna avere abitato un Paese profondamente diviso quale era il Cantone di Neuchâtel prima della rappresentanza proporzionale, per poter apprezzare i felici risultati di questa istituzione. Oggi i neuchatellesi sono un popolo tranquillo. I partiti non hanno certo disarmato, ma la stima e la reciproca fiducia hanno sostituito il malcontento e l'odio pubblico. La minoranza sente che può legalmente farsi valere e che ha il suo posto al sole nella repubblica. Inoltre ciascun partito conserva la propria indipendenza e non si parla più di compromessi o di strane alleanze come ai tempi del regime maggioritario ».

Ed il secondo si esprimeva così: « Prima della rappresentanza proporzionale molti elettori si astenevano perché con le loro sole forze non potevano riuscire nei loro collegi a fare eleggere un candidato. Constato altresì che il livello intellettuale del Gran Consiglio si è elevato, poiché con la rappresentanza proporzionale i migliori uomini di ciascun partito sono stati eletti ed hanno portato nel piccolo parlamento neuchatellese un corredo di competenza, d'intelligenza ed esperienza che non vi era prima o vi era in proporzioni molto minori ».

Ed ecco quanto diceva circa gli effetti della rappresentanza proporzionale nel Cantone di Ginevra il Consigliere Nazionale Ador, quello stesso che durante la guerra fu chiamato a far parte del Consiglio Federale come il rappresentante più autorevole di quella parte dell'opinione pubblica svizzera che era favorevole all'Intesa ed ostile agli Imperi Centrali: « Io sono uno di quelli che hanno contribuito a introdurre il sistema proporzionale a Ginevra e non me ne pento perché è stato e sarà un elemento di pace e di tranquillità pel mio Cantone. No, nessuno contesta più l'utilità della rappresentanza proporzionale per le elezioni al Grande Consiglio di Ginevra, ed io affermo senza tema di essere smentito che, mentre le lotte personali sono acri e prendono un carattere personale nelle elezioni federali che ancora hanno luogo col sistema maggioritario, si compiono invece nella più gran calma pel Gran Consiglio con la rappresentanza proporzionale » (1).

Uomini autorevoli olandesi, danesi e svedesi con i quali in varie circostanze ho avuto agio di parlare di tale argomento mi hanno assicurato che l'effetto della rappresentanza proporzionale nei loro Paesi era stato identico

---

(1) Nel 1910, quando parlavano gli oratori che ho citato, la rappresentanza proporzionale vigeva solo per le elezioni cantonali nei Cantoni di Basilea città, Ginevra, Lucerna, Neuchâtel, Schwyz, Solothurn, Ticino, Valais e Zug. La rappresentanza proporzionale per le elezioni federali respinta due volte dal referendum nel 1899 e nel 1910 fu invece approvata da un terzo referendum nel 1918.

I consiglieri nazionali Garbarini, Henri Calame e Fazy hanno cercato di attenuare l'effetto delle testimonianze dei Consiglieri Motta, Calame, Colin e Ador, ma dalla lettura imparziale di quelle importanti discussioni risulta chiaramente che non sono riusciti nel loro intento, benché nella votazione per appello nominale che seguì la loro tesi abbia momentaneamente trionfato.

e quindi essa aveva oramai stabilmente acquistato diritto di cittadinanza.

A cagione soprattutto dell'azione pacificatrice e moralizzatrice esercitata negli altri Paesi, Lord Robert Cecil, nell'ultima discussione del Parlamento inglese, si dichiarò favorevole alla rappresentanza proporzionale.

Finalmente da varî scrittori troviamo ricordato che il Comitato senatoriale degli Stati Uniti d'America per la rappresentanza proporzionale ha affermato che questa, secondo ogni probabilità, se fosse esistita nel 1861, avrebbe salvato il Paese dalla guerra civile, poiché facendo eleggere dei repubblicani negli Stati del Sud e dei democratici negli Stati del Nord avrebbe impedito la divisione della nazione in due partiti con netto confine geografico, con quel carattere esclusivamente regionale dal quale la guerra civile trasse ragione ed alimento.

Al contrario dell'Italia dove tutti i partiti hanno proclamato la rappresentanza proporzionale, in Francia e in Svizzera le maggioranze dominanti hanno proclamato il loro interessato egoismo. In Francia Combes, Pelletan, Augagneur, Andrieux, Ponsot, Breton e tanti altri parlamentari hanno detto francamente che la maggioranza radicale sarebbe stata sciocca se avesse rinunciato al beato possesso di un numero di seggi superiore a quello al quale avrebbe avuto diritto. In Svizzera il relatore della maggioranza Gaudard si esprimeva così: « Un movimento a favore dello scrutinio proporzionale urterà sempre contro l'opposizione del partito radicale quasi unanime – perfino contro quella delle minoranze radicali nei Cantoni conservatori, le quali preferiranno il rinunciare ad una rappresentanza propria piuttosto che diminuire sia pure di pochi seggi, la forte maggioranza che il loro partito possiede attualmente nel Consiglio nazionale ».

Eppure questo appello all'egoismo della maggioranza imperante riuscì in Francia (1) soltanto nel Senato, e non riuscì che per poco in Svizzera dove la rappresentanza proporzionale è stata approvata dal *referendum* popolare del 1918.

Giorgio Lorand nella sua lettera al *Temps* già citata diceva: « Si parla dello sminuzzamento dei partiti con la rappresentanza proporzionale. Ebbene è il contrario che è accaduto nel Belgio. Non solo i partiti non si sono sminuzzati ma si sono consolidati.

Del resto le maggioranze pletoriche senza le quali a taluno sembra che non sia possibile governare hanno della forza soltanto l'apparenza. È stato detto di esse che sono imponenti da lontano e impotenti da vicino.

Già l'onorevole Zanardelli nella sua relazione sul progetto di legge Depretis del 1880 diceva: « Un'esperienza tutta nostra e recente ci ammonisce che più una maggioranza è forte di numero, più facilmente si disgrega, si scompone, si scioglie ».

Ed Asquith nella discussione sulla rappresentanza proporzionale alla Camera dei Comuni a coloro che invocavano la grande maggioranza (perché non l'unanimità più uno ?) rispondeva che come primo ministro aveva governato con grandi e piccole maggioranze, ma non si era trovato certo meglio con le prime, mentre le seconde avevano dimostrato maggior compattezza e maggior senso di disciplina e di responsabilità.

Nel Belgio prima della rappresentanza proporzionale ci sono state sempre piccolissime maggioranze. È di classica notorietà il ricordo del partito liberale che nel 1864 governava con un solo voto di maggioranza.

Barthelemy che analizza con tanta finezza l'esperimento elettorale belga all'idea di maggioranze pletoriche ne contrappone un'altra. Una maggioranza piccola, ma disciplinata, egli dice, mantenuta nella condizione e al tempo stesso eccitata all'azione da una forte minoranza, ecco l'ideale di un buon governo (1)».

---

(1) La frenesia maggioritaria di taluni parlamentari francesi arrivava al punto di pretendere che nè la riforma elettorale dovesse ritenersi approvata, nè un Ministero dovesse ritenersi investito della fiducia della Camera, malgrado il voto della maggioranza della Camera stessa, se la maggioranza non fosse prettamente repubblicana, restringendo rigorosamente tale designazione al partito che dominava con quell'etichetta. Quindi, secondo questa quintessenza del principio maggioritario, dei deputati della minoranza che erano riusciti a penetrare in Parlamento si tollerava la presenza ma non si dovevano computare i voti.

(1) In un'intervista da me data al giornale *La Tribuna* e nella quale propugnai la tesi della rappresentanza proporzionale, io mi studiai di dissipare le preoccupazioni che sapevo esistere in alcuni deputati di parte liberale e dissi: « Alcuni deputati liberali pensano che la riforma possa sopratutto profittare ai partiti estremi socialista e cattolico tra le cui strette i liberali temono di rimanere schiacciati. Ebbene lo stesso timore avevano i liberali belgi prima che la rappresentanza proporzionale fosse adottata ed invece essi trovarono in quella la loro più sicura garanzia. Nella Camera belga del 1898 non c'erano che dodici

## VI.

## L'ATTACCO FASCISTA CONTRO LA DEMOCRAZIA E CONTRO LA PROPORZIONALE

La conquista della proporzionale del 1919 rappresentava una grande vittoria delle forze democratiche e progressive italiane e, conseguentemente, una grave sconfitta delle forze retrive e di conservazione della nostra società. Tali forze reazionarie, costrette ad incassare il colpo nel 1919, compresero perfettamente che attraverso il nuovo sistema elettorale si apriva all'Italia la strada di uno sviluppo democratico sulla quale non era possibile continuare a governare nella vecchia maniera, perché nuove forze politiche si spiegavano nel Parlamento e ponevano l'esigenza di riforme radicali. Perciò, a meno di un anno di distanza dalla « marcia su Roma » il fascismo, espressione della parte più reazionaria dei gruppi capitalistici ed agrari italiani, si pose il compito di annullare quella grande vittoria della democrazia, abrogando il sistema elettorale proporzionale, il quale, nonostante il quotidiano e crudele esercizio del terrorismo politico da parte delle bande fasciste, rimaneva tuttavia un ostacolo di grande peso a quella radicale involuzione dell'ordinamento del nostro Stato cui le forze fasciste tendevano.

La riforma della legge elettorale si pose quindi al fascismo come uno dei primi obiettivi da raggiungere per dare stabilità al suo dominio e per cancellare rapidamente ogni traccia di democrazia dal nostro Paese.

Il 9 giugno 1923, quale Presidente del Consiglio dei ministri e Ministro dell'interno, Mussolini presentava alla Camera dei deputati il disegno di legge n. 2120 recante il modesto titolo « Modificazioni alla legge elettorale politica » (1).

È altamente istruttivo, soffermare l'attenzione sui motivi che il proponente espone nella relazione a sostegno delle proposte « modificazioni ».

Tale esame è istruttivo, perché dimostra una allarmante coincidenza con gli scopi di-

---

liberali. Dopo le elezioni generali col sistema della rappresentanza proporzionale tornarono in 42. Bene ha scritto il mio illustre amico professore Barthelemy: « Il partito liberale belga si andava lentamente spegnendo col sistema maggioritario, eppure esso non riusciva a staccarsene, come il morfinomane non sa staccarsi dal veleno che lo uccide, e quindi combatteva con tutte le sue forze il rimedio della rappresentanza proporzionale nel quale doveva trovare la sua salvezza ». Io invito il partito liberale italiano a meditare queste parole e quell'insegnamento

(1) Sarà utile conoscere il testo della petizione al Parlamento italiano in difesa della Proporzionale e della Costituzione (1923):

« Per lo Statuto del Regno, articolo 57, « ognuno che sia maggiore d'età ha il diritto di mandare petizioni alle Camere, le quali debbono farle esaminare da una Giunta e, dopo la relazione della medesima, deliberare se debbano essere prese in considerazione ed, in caso affermativo, mandarsi al Ministero competente o depositarsi negli uffici per gli opportuni riguardi ».

Non è per questa ultima alternativa, che i sottoscritti si rivolgono a codesta Camera, ma per richiamare la sua attenzione su di un argomento di fondamentale importanza, che attiene alla stessa costituzione dell'assemblea elettiva e che sembra sia per fornire quanto prima, ad essa, materia di deliberazione.

Anche se per alcuni dei sottoscrittori di questo documento i tempi sembrino maturi per una trasformazione dell'istituto della petizione in quello più organico del *referendum*, che consentirebbe un contributo più largo del popolo alla elaborazione legislativa e costituirebbe una più salda garanzia per la tutela delle istituzioni libere, con un correlativo sviluppo della educazione politica dei cittadini, la quale da nulla tanto può trarre giovamento quanto da un suo interessamento, oggettivo e specifico, ai problemi della vita pubblica, rimane il fatto che l'istituto del *referendum* non è ancora acquisito al nostro diritto, mentre lo è quello della petizione. Il quale non è detto debba esercitarsi esclusivamente per la riparazione di torti privati o per la segnalazione di piccoli interessi di località o di categoria, ma è bene si allarghi a sfere più vaste e più alte, connesse alla stessa attività legislativa. Questo è tanto più opportuno in momenti nei quali non sembra inutile dare agli organi rappresentativi questa sensazione: che il Paese avverte la necessità che essi efficacemente adempiano alla loro funzione di tutela degli interessi collettivi e delle pubbliche libertà, non annullando i propri poteri nelle mani di governo, anche se operosi.

Non mancano, del resto, nei primordi della nostra vita costituzionale precedenti che stanno ad attestare questa più alta concezione del diritto di petizione.

Scrive l'Arbib che, nei tempi immediatamente successivi alla promulgazione dello Statuto, annettevasi tale importanza al diritto di petizione, che i deputati lo reclamavano anche per se medesimi. Di tale diritto si valse Vincenzo Gioberti, ancorché fosse Presidente della Camera. Nella tornata del 28 dicembre 1848, fu letto il sunto di questa petizione: « Vincenzo Gioberti ed altri 34 cittadini, facendo loro propria una proposizione formata dal Congresso delle Società federative di Torino per la pronta convocazione di una Assemblea Costituente con il mandato di stabilire

chiarati della riforma elettorale che l'attuale Governo presenta.

Infatti, in primo luogo, Mussolini afferma che lo scopo principale della riforma della legge elettorale politica sta nella necessità di assicurare un efficace funzionamento della maggioranza e quindi la capacità dell'assemblea di costituire un governo il quale abbia il

---

una Confederazione italiana, la presentano in via di petizione, chiedendo che sia accolta dal Parlamento con la maggiore sollecitudine ». Durante la prima legislatura subalpina, le furono inviate 670 petizioni, fra le quali si ricordano quelle per la soppressione o per la conservazione di Congregazioni religiose, e una di alcuni giovinetti di Genova, i quali chiedevano mezzi per organizzarsi anch'essi, come si era fatto in altre città d'Italia; in Battaglioni della Speranza.

È del resto, in linea logica e politica, conveniente che in una materia nella quale, almeno i deputati, sono giudici e parti, il Parlamento tragga norma e consiglio anche da spontanee manifestazioni del paese. D'altronde, l'Associazione proporzionalista, della quale i promotori di questa petizione sono membri, ricorda di non essere stata estranea alla adozione di quella legge elettorale, di cui oggi si vorrebbe profondamente sovvertire l'economia; essa quindi è direttamente interessata, ha quasi il dovere di fare quanto in suo potere per difendere una conquista legislativa, che ha costituito la sua ragione d'essere, e alla quale ha legato il suo nome. L'Associazione proporzionalista ha, inoltre, mostrato altra volta di avere della propria attività una concezione che eccede lo studio e la propaganda di semplici congegni di tecnica elettorale, quando durante la guerra ha sostenuto la costituzione di Commissioni parlamentari di controllo sulla politica estera e la interparlamentarizzazione delle trattative di pace, come si induce dalle sue pubblicazioni.

Abbiamo detto: difendere la conquista legislativa; ma, come verremo esponendo, non è da credersi che alla parola difesa noi prestiamo un significato puramente negativo o eccessivamente ristretto. All'opposto riteniamo sia elemento integrante di una illuminata opera di difesa, nonché il non ostacolare, il promuovere, tutte quelle modifiche e quei perfezionamenti che l'esperienza abbia dimostrati utili o necessari; sopratutto riteniamo rientri nell'opera di difesa dell'accennata conquista legislativa il metterne in luce lo spirito informatore che è spirito di libertà elettorale e parlamentare. Difendere la rappresentanza proporzionale, senza contemporaneamente sostenere il rispetto delle franchigie popolari e della evoluzione democratica del nostro diritto popolare, sarebbe difendere un vano simulacro senza calore, senza anima, senza vita.

E pensiamo sia anche opera necessaria di difesa della proporzionale l'accennare a proposte di riforme complementari o collaterali le quali, oltrepassando l'ambito limitato della legge elettorale, possano prestare alla proporzionale l'ambiente più propizio per la sua efficacia e per la sua virtù rinnovatrice. Tanto più ora ciò si impone, mentre

---

sembra profilarsi, dietro il problema della riforma elettorale, il problema, più ampio, di una riforma istituzionale.

Alla indicazione, peraltro, di codeste riforme intrinseche e collaterali è indispensabile far procedere una valutazione obiettiva degli effetti della esperienza proporzionalista, seguita in Italia in questo quadriennio, attraverso due elezioni generali e attraverso anche complesse ripercussioni elettorali e parlamentari: valutazione ed esame che forniranno poi la base alle nostre conclusioni.

### Parlamento ed elezioni in Italia dopo la proporzionale

#### 1. — I difetti.

Le non liete vicende e i non edificanti spettacoli, offerti in questi ultimi anni della vita politica e parlamentare italiana, hanno fatto perdere di vista per fenomeni superficiali ed appariscenti, fenomeni ben più importanti e profondi per quanto tuttora in via di svolgimento e anzi in una fase iniziale di svolgimento. Per questa assenza di spirito critico non solo si è supervalutato il contingente e transitorio e si è depresso e sottovalutato il fondamentale, ma nella determinazione delle origini e delle cause degli stessi fenomeni episodici si sono dimenticate le cause effettive, quelle realtà che cogli effetti stanno in un rapporto indubitabilmente logico, per soffermarsi sulle circostanze che con essi sono in rapporti puramente cronologici e occasionali.

E si sono esagerati ancora i fenomeni patologici prossimi che costituendo malattie acute erano sintomo di reazione di vita, per quanto incomposta e febbrile, mentre si sono dimenticati altri fenomeni patologici i quali erano avvertiti nella vita pubblica italiana ben prima della adozione della proporzionale che invece erano sintomi di ben più gravi malattie costituzionali, di uno stato di disorganizzazione innegabile anche se meno palese, del suo coincidere nel tempo con un periodo di relativa pace sociale e di prosperità economica.

Non sarebbe possibile sostenere che, nei tre anni e mezzo di vita parlamentare che vanno dall'introduzione del sistema elettorale proporzionalistico all'avvento dell'attuale governo, la vita parlamentare italiana abbia data una spendida prova di sé. Né noi per convalidare la tesi obiettivamente ottimistica abbiamo bisogno di alterare i fatti. È verissimo che sotto vari aspetti il funzionamento dell'istituto parlamentare fu meritevole di critica e di censura. Il ripetersi, a intervalli brevissimi, di discussioni generiche nelle quali si trattava *de omnibus rebus et quibusdam aliis*, in sede di comunicazioni generali del governo e di eser-

requisito della stabilità. Tale scopo è così formulato da Mussolini nella relazione al suo disegno di legge: dopo aver ricordato che il metodo proporzionale, «il quale avrebbe voluto garantire una riproduzione perfetta del corpo elettorale nell'assemblea legislativa, perdette di vista l'altro canone pure sempre riconosciuto, ed insopprimibile nella struttura

---

cizi provvisori; viceversa, il persistere anche a guerra finita del sistema degli esercizi provvisori senza che si fosse ripristinata la primordiale funzione parlamentare della discussione dei bilanci; il troppo largo ricorso ai decreti-legge, (che rappresentano il sostitutivo del nichilismo legislativo del parlamento); la depressione qualitativa nella formazione delle Assemblee; il carattere di violenza dei contrasti parlamentari; lo scarso lavoro delle Commissioni parlamentari, le quali non riuscivano spesso ad approntare il materiale legislativo; furono purtroppo altrettante realtà alle quali non sarebbe lecito negare – almeno in una certa misura – un contenuto ed un fondamento; sebbene si debba osservare che nell'ultimo periodo, durante il primo ministero dell'onorevole Facta, malgrado la Conferenza internazionale di Genova, era stato dato un forte impulso al normale funzionamento dell'Istituto parlamentare e al ritorno della normalità, sia con l'approvazione di bilanci, sia con l'azione tecnicamente legislativa, onde furono discussi ed approvati, dal febbraio alla metà di luglio 1922, i bilanci dei lavori pubblici, degli interni, della giustizia, delle colonie, delle finanze, dell'istruzione, dell'agricoltura, degli esteri; e si riuscì a votare persino il progetto sul latifondo. Inoltre, il procacciantismo elettorale ebbe ad assumere forme nuove per esempio nella incetta fraticida dei voti di preferenza, svolgentesi fra i candidati di una stessa lista; mentre certe insurrezioni contro una seria applicazione della legge per la riforma burocratica e contro la riduzione del personale – esempio tipico l'insurrezione per la soppressione di preture – ebbero a dimostrare come l'obiettivo accarezzato dai sostenitori della proporzionale, di sottrarre l'azione del Parlamento, del Governo alla pressione di gretti interessi localistici, con le più larghe circoscrizioni, era ancora lontano dall'essere raggiunto. Va aggiunto che, sul terreno elettorale, le due prime elezioni, fatte a sistema proporzionale, hanno, almeno in alcune zone, presentato il fenomeno dell'intensificarsi dell'astensionismo; e nei partiti si vennero costituendo e sviluppando onnipotenze accentratrici, le quali si imposero tal volta agli stessi governi.

2. — I PREGI.

Tutto ciò, ripetiamo, è in gran parte vero, ma non tutto il vero. Per ricostruire in proposito compiutamente la realtà, alcune indagini sopratutto si impongono. Sono le seguenti:

Accanto a questi fenomeni che furono motivo di preoccupazione non se ne disegnarono altri per avventura più sostanziali? I fenomeni preoccupanti dipesero dal regime elettorale o da fatti da esso indipendenti, anzi dipendente qualcuno dall'antico regime elettorale o comunque da circostanze le quali, senza la proporzionale, avrebbero spiegato anche la più trita efficacia?

Prima della riforma elettorale, i mali, che affliggevano la nostra vita pubblica erano più o meno sostanziali? I fenomeni degenerativi derivarono dalla esatta applicazione del sistema proporzionalistico, o appunto da una sua applicazione scorretta e, viceversa, corregibilissima?

Cominciamo dalla prima indagine. Quali furono i fenomeni politici, che vanno messi all'attivo del nuovo sistema elettorale? Essi possono così riassumersi: nella vita politica e parlamentare italiana, si era passati, appunto in virtù della proporzionale, dall'atomo all'organismo. Moltissimi furono i segni comprovanti la realtà di questo fenomeno, di importanza non episodica, ma davvero capitale fondamentale e grandemente benefico. Questi fenomeni si avvertirono nel Parlamento e si avvertirono nel Paese. Nel luglio del 1920, la Camera votava una riforma del suo regolamento che al sistema inorganico degli uffici, costituiti mediante l'estrazione a sorte, sostituiva il sistema organico di uffici basati sui gruppi per un diretto e permanente contatto con Commissioni parlamentari dai compiti bene specificati e determinati. All'atomismo cabalistico e saltuario dell'estrazione a sorte che faceva adeguato riscontro all'atomismo personalistico e apolitico del collegio uninominale, venne così a succedere l'ordinarsi dell'Assemblea in nuclei collettivi politicamente significativi e vitali. Ciò è stato il principio di un movimento di riorganizzazione che non può non dargli una base solida e costante precisando le responsabilità collettive dei gruppi parlamentari di fronte alla opinione pubblica ed al Paese. A questo effetto doveva, di necessità, contribuire la fine del nomadismo individualistico dei deputati onde singole personalità per quanto di valore, costituivano prima della proporzionale il fattore esclusivo ed arbitrario della politica parlamentare.

Questa semplificazione ebbe già, del resto, manifestazioni notevoli. Crisi ministeriali, che si sono risolte tenendo conto non soltanto dei gruppi in Parlamento ma dei partiti nel Paese; coalizioni a larga base, che senza alterazione dei connotati dei contraenti si sono fermate attorno a punti specifici concretati in disegni di legge, i quali quasi contemporaneaemente si sono annunciati discussi ed approvati (manifestazioni tutte queste emergenti, malgrado la valorizzazione derivata dalla guerra alle tendenze anarchiche del neo-sindacalismo, alle tendenze catastrofiche dei comunismi utopistici), sono state, col Ministero Giolitti, (luglio 1920-luglio 1921), realtà salienti dovute anche all'influenza personale del Presidente del Consiglio, ma, prima che a lui, alla logica nonché allo

di uno Stato a sistema rappresentativo, che le minoranze debbono avere sì la loro esatta rappresentanza, ma alla maggioranza non deve essere tolto il mezzo di efficacemente deliberare », egli afferma che la « necessità primordiale ed essenziale » è quella di costituire « una maggioranza capace di reggere saldamente e pertinacemente un Governo ».

---

spirito nuovo, indotti nella vita parlamentare dal trasformarsi dei partiti prodotti dalla rappresentanza proporzionale in elementi motori e ordinamento costituzionale. È la moltiplica che si è sostituita alla somma; con l'individualismo, anteriore alla rappresentanza proporzionale, bisognava ottenere l'adesione di tanti addendi, quanti erano i deputati; dopo la rappresentanza proporzionale, ottenuta la adesione di un partito la adesione dei singoli fu implicitamente ottenuta. Il vapore ha sostituito le vele e ha superato ben maggiori distanze e con ben maggiore rapidità.

Comunque infatti si possa ad esempio giudicare l'attività della prima Camera post-proporzionalista nei confronti delle Camere che l'hanno preceduta, per quanto si riferisce al merito della legislazione, da quella posta in essere, certo è che da un lato essa fu il logico portato delle elezioni del 1919, che avevano determinata la prevalenza dei partiti popolare e socialista; dall'altro è non meno certo che fu dominata da un'unica ispirazione, quella di imporre il carico tributario specialmente alle classi abbienti, le quali, d'altronde, non potevano rifiutarsi ai necessari sacrifici se volevano ricondurre l'ordine e la pace nella vita nazionale. Non si è verificato nella prima legislatura post-proporzionalista alcuno di quei giochi di prestigio per cui nella Camera, sorta nell'elezione del 1909 dalla alleanza Giolitti-Tittoni, si è, a un certo punto, sboccati non si sa come a un quasi Ministero Giolitti-Bissolati ed è emerso il suffragio universale di cui nessuno nei comizi aveva parlato. La legislazione invece tributaria che la prima legislatura post-proporzionalista, comunque discutibile, era stata annunciata agli elettori dal discorso di Dronero, dallo stesso Giolitti che poi l'attuava, onde parlando di questa legislazione tributaria che era riuscita a ridurre il *deficit* del bilancio in pochi mesi da 14 a 4 miliardi poteva dire ai suoi elettori nei comizi elettorali del 1921 l'onorevole Bonomi: « Dove l'azione dello Stato, di questo Stato che si accusa negli uomini che lo reggono di reazione paurosa, ha dato esempio di una audacia che non ha riscontro, fu nella politica tibutaria. Tutte le forme più aspre di tassazione sono state approvate, imposte indirette con prevalenza sui consumi non necessari, imposte dirette su tutte le forme di ricchezza e del reddito con esclusione dei redditi provenienti dal salario degli operai; avocazione all'Erario dei sopraprofitti di guerra. Tutto si è messo in opera, tutto si è adottato con un coraggio senza esitanze, per fine supremo di avviare il bilancio dello Stato ad un non remoto pareggio. Questa politica tributaria che ha assorbito gran parte dell'attività della Camera testè disciolta è parsa così audace a quei medesimi che oggi accusano le classi dirigenti di reazione egoistica, che essi non hanno potuto rifiutarle il loro voto ».

E l'onorevole Facta poteva documentare con cifre quanto aveva esposto l'onorevole Bonomi. « È cosa nota – così l'onorevole Facta – che le imposte dirette, le quali nel 1914 diedero 556 milioni, danno ora 2 miliardi; ai quali aggiungendo le sovraimposte in favore degli Enti locali, le quali daranno una cifra che va oltre 600 milioni, si giungerà ad una cifra totale di 4 miliardi e più. La tassa sui trasferimenti e sugli affari, che nel 1913-14 dava 161 milioni, ora da 820 milioni colle migliorate leggi saliranno ad un miliardo. La tassa di bollo e di concessioni governative, che nel 1913-14 rappresentava un gettito volgente verso i 150 milioni, salirà ancora, quando avranno completa applicazione varî provvedimenti tra i quali la tassa sul lusso, su 2 miliardi. Le tasse indirette sui consumi, che nel 1913-14 avevano un gettito di 657 milioni circa, danno ora 1 miliardo e 700 milioni. I monopoli fiscali in genere, che nel 1913-14 davano 1 miliardo e 67 milioni, garantiscono ora un gettito di 4 miliardi e 90 milioni », e concludeva l'onorevole Facta: « come negare che lo sforzo italiano fu mirabile ? Come non vedere che in proporzionale l'Italia fece più di qualunque altro Stato ? Come dire che non vuol rifare il suo bilancio ? ».

Ora quest'opera di restaurazione finanziaria fu patriotticamente compiuta dalla prima legislatura post-proporzionalista, e non sarebbe stato possibile se organizzazioni parlamentari ed extraparlamentari di partiti – proposta dalla proporzionale – non avessero fronteggiato l'insurrezione degli interessi offesi. Il fatto quindi che un governo di larga coalizione abbia potuto realizzare un complesso di riforme fiscali che era la logica conseguenza delle indicazioni politiche scaturite dai comizi elettorali del 1919, e del quale in altri tempi non avrebbe potuto effettuarsi la benché minima parte, attesta una restaurata normalità di dinamismo parlamentare, tanto più apprezzabile indipendentemente da ogni giudizio dei singoli provvedimenti, quanto più gravi erano i postumi psicologici, economici e politici della guerra europea. Al quale proposito va pure ricordato che la stessa prima legislatura post-proporzionalista era riuscita a condurre in porto anche la legge – che nessuno vorrà tacciare di demagogia – della abolizione del prezzo politico del pane e da sistemare con l'approvazione del Trattato di Rapallo la questione Adriatica.

D'altronde è pure innegabile che con la proporzionale le battaglie elettorali hanno dovunque assunto il contenuto e i lineamenti di una vera e propria consultazione politica del Paese, mentre, prima, tranne che nelle grandi città, si riducevano a piccole e frazionate lotte locali, destituite di ogni significato ideale e programmatico, quando non anche a contese personali miserabili e feroci. I partiti nel Paese anche i più alieni dallo organiz-

« Non si affrontano e non si risolvono – spiega la relazione – i colossali problemi di politica interna ed internazionale che si impongono per l'assestamento della grande guerra, se non con una sicurezza, fermezza e continuità di programmi che soltanto sono consentiti a chi non deve guardarsi le spalle ad ogni momento. E così la relazione Mus-

---

zarsi si sono dati una organizzazione nazionale. Fu così che la borghesia liberale ha parlamentarmente organizzato se stessa coi Gruppi delle democrazie costituiti non solo alla Camera ma anche in Senato, mentre la borghesia conservatrice ha dato luogo alle formazioni dei liberali di destra, dei nazionalisti, degli agrari e degli stessi fascisti.

Sebbene il sistema proporzionale sia stato adottato da meno di un quadriennio ed in difficilissime e anormali condizioni della politica italiana, anzi mondiale, cosicché sarebbe assurdo pretendere che esso desse una completa misura della sua portata rinnovatrice, tuttavia al progressivo organizzarsi della vita parlamentare, dopo tanti anni di anarchia individualista, corrispose la stabilità delle situazioni politiche del Paese, manifestatasi nelle due successive elezioni del 1919 e del 1921. La regolarità di ritmo, indotto dalla proporzionale, nel complesso della nostra vita politica nei confronti dei tempi pre-proporzionalisti, emerge ben chiara. Nelle prime elezioni fatte a sistema proporzionale, cioè nelle elezioni del 1919, il gruppo socialista è salito da 40 a 156 deputati, il gruppo popolare da 25 a 99, ossia, alla prima applicazione della rappresentanza proporzionale, due gruppi politici si sono d'un colpo quadruplicati. Senza dubbio il salto fra la distribuzione delle forze parlamentari dopo le elezioni del 1913 e quella seguita alle elezioni del 1919 ebbe, principale causa, il turbamento prodotto dalla guerra; ma cagione non trascurabile deve cercarsi nel fatto che, prima della introduzione della proporzionale, le forze politiche si misuravano nelle elezioni in modo tipicamente imperfetto. Introdottasi, con la proporzionale, una regolare rilevazione dei risultati, se ne ebbe una situazione naturalmente stabilizzata, sulla quale si sarebbe potuto erigere l'edificio di una illuminata politica di disciplina e di riforme, quando non avessero fatto difetto il buon senso, a coerenza, la dirittura, la sapienza degli uomini e dei partiti.

3. — MALANNI ERRONEAMENTE ATTRIBUITI ALLA PROPORZIONALE.

Crediamo di aver messo così in sufficiente luce l'effetto largamente organizzativo già prodotto nella vita parlamentare e politica italiana dalla rappresentanza proporzionale. Non abbiano avuto bisogno, per arrivare a questa conclusione, di disconoscere i fenomeni patologici, che la nostra vita pubblica ha presentato. Ma, come abbiamo già rilevato, dipendono questi fenomeni dalla proporzionale o dipendono da altre cause? E non esigono rimedi ben diversi da quello che sarebbe costituito, secondo certuni da una restaurazione dello *Statu quo ante* alla legge dell'agosto 1919?

---

a) *Discussioni generiche, esercizi provvisori, abuso dei decreti-legge.*

Tra i fenomeni patologici abbiamo, in prima linea, citato « il ripetersi, a intervalli brevissimi, di discussioni generiche, nelle quali si discute *de omnibus rebus et quibusdam aliis* in sede di comunicazioni del Governo e di esercizi provvisori » e « viceversa, il persistere, anche a guerra finita, nel sistema degli esercizi provvisori, senza che si sia ripristinata la primordiale funzione parlamentare delle discussioni dei bilanci ». A questi fenomeni va strettamente unito anche l'altro del troppo largo ricorso ai decreti-legge che, come abbiamo notato, rappresentano il sostitutivo nel nichilismo legislativo del Parlamento.

Orbene, fra questi fatti o... misfatti e la proporzionale non passa un rapporto diverso da quello che passava fra le stelle e la peste di Don Ferrante. C'è un rilievo cronologico e ce n'è un altro e logico di prima evidenza, i quali ci sembrano decisivi.

La pratica del sistema degli esercizi provvisori e delle riprese parlamentari brevi ed esclusivamente, o quasi, assorbite dalle discussioni politico-generiche sulle comunicazioni del Governo, è di gran lunga anteriore alla introduzione della proporzionale: ed è invece coeva all'entrata in guerra dell'Italia e alla legge dei poteri straordinari del maggio 1915. La guerra, nata in Italia non certo per volontà del Parlamento (è un rilievo, questo, che non involge alcun giudizio sul merito del nostro intervento), si è continuata nella contumacia del Parlamento. Un patto importantissimo è stato firmato poche ore prima della riapertura della Camera alla fine del 1915; e la estensione della guerra alla Germania fu pure estranea ad ogni indicazione parlamentare. Basti leggere il poderoso studio pubblicato sulla *Nuova Antologia* dal senatore Tittoni per constatare come, mentre tutti i Parlamenti dell'Intesa durante la guerra sedevano con grande assiduità, il Parlamento italiano se ne stava a casa e non si riuniva che per brevi sedute a discutere appunto di comunicazioni del Governo e di esercizio provvisorio. All'estero funzionarono subito le Commissioni parlamentari; specialmente in Francia: da noi, Ministro degli esteri, l'onorevole Sonnino, non fu che assai tardi ammesso il ricorso alle sedute segrete. E correlativamente accanto ai provvedimenti presi in virtù della legge dei poteri straordinari, estensivamente intesi, cominciò la gragnuola dei decreti-legge che regolarono i rapporti più disparati.

Da questa malattia, contratta in occasione della guerra, non si è ancora guariti: quantunque l'avvento del Ministero Giolitti avesse indubbiamente diminuiti i decreti-legge che non ripresero

solini teorizza questa posizione: « Tra le molte concezioni della rappresentanza, oscillanti tra il diritto e la funzione, tra il diritto personale e il diritto collettivo, una cosa sola va rigidamente affermata: che la massa dei cittadini, ai quali una legge elettorale viene confidata, intende che l'Assemblea eletta sia la più capace a costituire un Governo, un Governo

---

se non nella sua fase agonica, coi decreti Alessio sulle tariffe doganali. E anche col Ministero Nitti, nei primi mesi, il funzionamento parlamentare aveva così efficacemente ripreso, che fu persino possibile condurre in porto la riforma elettorale.

A tutto ciò si aggiunga che in questo periodo si ebbero due elezioni generali politiche, con le conseguenti inevitabili perdite di tempo nei lavori parlamentari; si ebbero le complicazioni fiumane e i frequenti Convegni internazionali dei Ministri per liquidare le conseguenze della guerra; e dopo ciò... si incolpò dello scarso lavoro parlamentare la... rappresentanza proporzionale.

b) *Depressione qualitativa dell'Assemblea.*

Né la rappresentanza proporzionale è più colpevole degli altri... reati ascrittile: della depressione qualitativa nella formazione della Assemblea elettiva; del carattere di violenza dei contrasti parlamentari; dello scarso lavoro delle Commissioni parlamentari; della difficoltosa applicazione della legge per la riforma burocratica.

La depressione qualitativa della Assemblea fu manifestamente il prodotto della depressione del corpo elettorale, seguita all'improvvisa e quasi inattesa introduzione del suffragio universale, che esige pure un certo periodo di tempo per educare ed elevare se stesso. Non conviene a questo proposito né esagerare, né essere unilaterali, e giova evitare di venire fraintesi. In linea di fatto, una certa depressione qualitativa si è senza dubbio prodotta. Però ci furono, anche sotto questo riguardo, immediatamente – e questi sì, in virtù della proporzionale – fenomeni compensatori. Uno fu che i *leaders* dei vari partiti ebbero a conquistare una posizione elettoralmente sicura e vennero sottratti, mentre non lo erano in regime di collegio uninominale, alle vicende locali. L'altro è stato che, se ebbimo il danno emergente di vari semi-analfabeti regalati alla rappresentanza nazionale, ebbimo però il danno cessante di feudatari e *do sportmen* della politica, non più intelligenti dei primi, i quali dal nuovo regime elettorale sono stati spazzati via inesorabilmente. Ad ogni modo, della depressione qualitativa degli eletti, nella misura in cui si è complessivamente prodotta, è reo, se mai, il suffragio universale per la immaturità inevitabile dei suoi primi esperimenti.

Ma ripetiamo, il voto degli analfabeti non è... una rappresentanza proporzionale. Né vogliamo tacere quanto al voto agli analfabeti che però, malgrado i suoi deplorevoli effetti immediati, esso è stato complessivamente utile, sia perché ha tendenzialmente accresciuto negli elementi sociali dirigenti il senso del dovere e dell'interesse di mettere in valore tanta zona umana,

---

devastata da malaria intellettuale e spirituale; sia perché ha affrettato la evoluzione dello Stato interclassista. La evoluzione democratica degli ordinamenti politici è la migliore cura preventiva contro la sovversione rivoluzionaria. E vale la pena di subire transitori inconvenienti per porla in essere.

c) *Scarso rendimento legislativo – Sedute tumultuose – Prevalenza di interessi locali.*

Non meno facile è dimostrare come, anche per lo... scarso rendimento legislativo delle Commissioni parlamentari, per i tumulti verificatisi nelle sedute della Camera, per l'insurrezione degli interessi localistici contro la riforma della burocrazia, la proporzionale debba essere posta... fuori causa. Il lavoro delle Commissioni sta in istretto rapporto con quello della Camera: e i fatti, che hanno sinistramente influito sul secondo, non potevano che influire sul primo.

A Camera disciolta, non possono funzionare nè Assemblee nè Commissioni: e noi abbiamo avuto due scioglimenti della Camera a brevissimo intervallo: nel settembre del 1919 e nel marzo del 1921; cosa che non si era verificata da lunghi anni.

Circa i tumulti e le violenze, dovutisi deplorare, nelle sedute della Camera, osserviamo che ben altri e di maggiore gravità se ne ebbero in altre epoche. Ricordiamo l'ostruzionismo del 1898-99, l'agitata discussione delle Convenzioni marittime del 1909, l'ostruzionismo contro il Ministero Salandra nel 1924 pei provvedimenti tributari, la tumultuosissima discussione della spedizione fiumana, che segnò la fine della XXIV legislatura. Anche a prescindere da ciò, la proporzionale, se mai, ha attenuato, non acutizzato, i contrasti, rendendo necessari i Governi di larga coalizione, mai avutisi prima della sua introduzione. Questa sua efficacia pacificatrice non è meno reale, sol perché neutralizzata dall'esasperazione dei contrasti politici e di classe, prodotti dall'aggravamento, assai forte, della situazione economica.

Sempre in questo campo, la proporzionale ha, anzi, avuto un merito diretto e specifico: quello d'aver eliminato, in gran parte, le discussioni sulla convalida delle elezioni, che erano tumultuosissime e interrompevano, spesso, i lavori parlamentari, mentre avveniva non infrequentemente l'assurdo che, a fine di legislatura, certi deputati non fossero ancora convalidati. Gli è che, fra l'altro, la proporzionale ha pacificato le elezioni, le quali innegabilmente hanno cessato di presentare quell'accanimento, che avevano col collegio uninominale, malgrado i contrasti politici e sociali acutizzatisi.

È, infine, singolarmente... strana l'accusa fatta alla proporzionale di aver resa difficile l'applicazione della riforma burocratica. Quando abbiamo

nella sua più alta ma anche più concreta significazione di Istituto atto a risolvere nel modo più rapido, sicuro, fermo e univoco tutte le molteplici questioni che nell'azione quotidiana si presentano, non impacciato da preventive compromissioni, non impedito da divieti insormontabili, non soffocato da dissidi, non viziato nella origine da differenze ingenite di tendenze e di indirizzi ».

Orbene, non è forse questo stesso scopo di assicurare una maggioranza stabile, « la funzionalità dell'assemblea », uno stabile governo,

---

avuto l'insurrezione di un gruppo di deputati contro l'abolizione delle preture, si sono fatte allegre risate sulla proporzionale e sul collegio allargato. Eppure, se c'era una cosa criticamente e politicamente... risibile, erano appunto quelle risate non il loro oggètto.

Che cosa si direbbe di chi incolpasse una cura come causa del male, semplicemente per non essere essa ancora riuscita a vincerlo? Che cosa si direbbe di chi, visto che la dieta non è ancora riuscita ad eliminare un imbarazzo gastrico, proponesse di tornare, per guarirlo, agli abusi che l'hanno originato?

Risponda chiunque non voglia venir meno alla serenità ed alla oggettività. Lo stesso si deve obiettare a chi vorrebbe tornare alla piccola circoscrizione, nel fatto che la circoscrizione allargata non ha ancora eliminato i postumi della prima.

4. — Realtà concomitanti alla proporzionale.

Ci resta ora da vedere, da vicino, i fatti veramente specifici al regime della proporzionale, e con essa in rapporto, non cronologico, ma logico e organico.

a) *Governi di coalizione – Instabilità della maggioranza e dei Ministeri.*

È vero: in un Paese dove nessun partito ha, solo, la maggioranza assoluta, il riprodurre esattamente la entità numerica di ciascun partito nell'Assemblea parlamentare vuol dire rendere necessari i Governi di coalizione. Ed è anche vero che i Governi di coalizione, supponendo contrattazioni ed accordi, sono di meno facile formazione e di meno facile funzionamento che non siano i Governi di partito, i Gabinetti di partito, i Gabinetti di colori, i Ministeri politicamente omogenei.

Ma non possono trascurarsi altri e ben più decisivi e conclusivi rilievi.

Anzitutto, se la proporzionale reca con sè la *necessità obiettiva* del Governo di coalizione, reca anche con sè la *coscienza subiettiva*, nelle varie parti contraenti, di codesta necessità: per il che sono tratte a riconoscere le leggi, che devono regolarne i rapporti; prima fra esse, quella di un adeguato temperamento delle rispettive pretese. Per serie che siano le difficoltà le quali si oppongono al formarsi di questa chiara coscienza, il sistema dei Governi di coalizione ne promuove, indubbiamehte per quanto lentamente, la formazione; e, perciò stesso, giova alla pacificazione politica del Paese.

Pacificazione politica e, aggiungiamo, pacificazione sociale. La proporzionale è stata, non solo una grande riforma istituzionale e politica, ma anche una grande riforma sociale. Data, infatti, la influenza non contestabile dell'elemento *sociale* della classe sull'elemento *politico del partito*, la proporzionale dei partiti ha significato, almeno virtualmente, anche la proporzionale delle classi del Governo della cosa pubblica: una spinta potente alla costituzione di uno *Stato interclassista* sulle rovine di uno *Stato puramente di classe*; e una spinta, quindi, ancora alla collaborazione sociale.

I fenomeni patologici di contrasti e di conflitti, a cui abbiamo assistito, costituiscono, sostanzialmente, né sembri un paradosso, sintomi confortanti. Essi attestano che, in virtù della proporzionale, si sta tentando ed operando una sintesi; prima, tali fenomeni non c'erano ma non c'erano perché vivevamo di fatto, se non teoricamente, in uno Stato, in un regime nettamente crudamente di classe, incompatibile con l'organizzarsi delle masse e coll'estendersi ad esse del diritto elettorale. Se, in questo ambiente storico, determinato, da un lato, dall'ascensione economica e sociale delle classi proletarie, dall'altro, dal permanere di un regime politico di monopolio e di privilegio, la proporzionale non avesse lentamente e gradualmente operato il passaggio dallo Stato di classe verso uno Stato interclassista, ristabilendo la realtà rappresentativa, compromessa dal sistema maggioritario, quelle che furono difficoltà parlamentari o elettorali sarebbero state moti sociali.

Tornando al più ristretto campo parlamentare, dobbiamo notare che le difficili gestazioni delle combinazioni risolutive delle crisi non sono affatto proprie del periodo post-proporzionalista. Chi non ricorda che i Ministeri di procura, e la instabilità delle maggioranze, sono esistiti ben prima della proporzionale? Si dimenticano i due Ministeri Fortis, i due Ministeri Sonnino dei cento giorni, il Ministero Luzzati, vissuto dall'aprile 1910 al marzo 1911, per non riferirci che agli ultimi 15 anni di storia parlamentare?

Fra le difficoltà post-proporzionaliste e l'instabilità proporzionalista esiste, invece, una sostanziale differenza. Questa dipendeva necessariamente dal carattere arbitrario e individualistico, che il regime del collegio uninominale imprimeva alle situazioni parlamentari; quelle non dipendono dal regime della proporzionale, ma, accidentalmente e, in maniera tuttaffatto transeunte, dalle tendenze faziose e dittatoriali, che esistono nei partiti, data la loro giovinezza, e la data, ancora recente, nella quale la legge della proporzionale li ha assunti e trasformati in elementi motori del nostro ordinamento costituzionale. Anche astraendo da tutto ciò, e da altre considerazioni collaterali, il voler attendere la costituzione e la stabilità

la ragione dichiarata nella relazione ministeriale al disegno di legge che ci è sottoposto ?

Si dice, nella relazione del Governo, che l'attuale proposta di legge è predisposta proprio « al fine di consentire la formazione di una maggioranza numericamente sufficiente ad *esprimere uno stabile Governo, per meglio fronteggiare i pericoli della sicurezza*

---

delle maggioranze da artificiose contraffazioni del sistema elettorale e della reale politica è dare prova di un semplicismo in verità quasi infantile.

Bisogna scendere alle radici, non fermarsi alle fronde, la febbre non si guarisce guastando il termometro che la riproduce e la segna. Non sarebbe la politica dell'aquila questa, ma la politica dello struzzo. A tutti, con sistemi di questo genere, sarebbe dato di ridiventar giovani, alterando gli atti dello stato civile !

b) *Concentramento di poteri nei partiti – Lotta fra candidati della stessa lista.*

Veniamo, ora, a due effettive conseguenze, non buone, del regime proporzionalistico, che sono da lamentarsi solo per il concorrere di alcune condizioni, eliminate le quali, le medesime conseguenze sparirebbero, pure mantenendosi la proporzionale.

È da riconoscersi che, in regime di Collegio uninominale, non sarebbero passibili quei soverchi concentramenti di poteri, nella compagine interna dei partiti, che talvolta si sono lamentati colla proporzionale. È da riconoscersi che, in regime di collegio uninominale, gli avversari personali non si hanno ai lati, si hanno solamente di fronte; il collegio uninominale non ha il doppio voto preferenziale; elimina quindi la concorrenza intestina di lista per l'incetta delle preferenze.

Senonché il dedurre, dall'obiettivo riconoscimento di questi inconvenienti, la conclusione che va abolita la proporzionale, equivarrebbe a concludere che va ucciso un ammalato, per guarirne la malattia. Non si può sul serio domandare che le elezioni cessino di essere un fatto politico, basato sulla competizione dei partiti, anziché su quella di individui, politicamente non definiti, pel fatto che dell'organizzazione di partito si è qualche volta abusato, irrigidendola in intransigenze faziose. Bisogna tagliare le unghie a queste, non sopprimere quella ! E non bisogna neppure condannare il doppio voto simultaneo, perché esso non è stato ancora rettamente inteso nel suo spirito, e completamente disciplinato nella sua applicazione.

Quanto infatti alle concorrenze intestine fra i candidati di una medesima lista, non va dimenticato che, pure a prescindere dai rimedi su cui ci intratterremo più avanti, di fronte ai fondamentali vantaggi – i quali non si sarebbero potuti certamente conseguire senza il comporsi in vaste unità collettive dei personalismi elettorali e parlamentari del periodo precedente alla riforma – non possono che scomparire gli inconvenienti episodici, derivanti soprattutto da non leali interpretazioni della legge la quale, d'altronde, è suscettibile di miglioramenti nel suo congegno tecnico. La denunciata concorrenza fraticida dei candidati nella compagine della lista comune, essenzialmente, dipende dal non voler adeguare il numero delle candidature alle effettive probabilità elettorali delle varie liste, ed è soltanto possibile, perché si elude la precisa disposizione di legge, che vietando le designazioni nominative stampate, ha voluto implicitamente interdire, nelle designazioni preordinate a serie anche mediante la scritturazione, le preferenze ed aggiunte che non siano la conseguenza di una spontanea scelta individuale.

Nè più risponde a lealtà la censura della menomata libertà dell'elettore nella scelta e nella selezione personale dei vari candidati. Il sistema delle preferenze ed aggiunte, largamente consentite dalla legge equivale, agli effetti della graduatoria, alla cancellatura dei candidati non preferiti e non aggiunti. L'equivoco in cui troppi cadono dipende dal fatto che – col sistema della scheda Bertolini – era materialmente impossibile *l'atto plastico* del tracciare una linea sul nome del candidato non voluto. Ma i risultati non cessano di essere identici.

Il prevalere, poi, di vasti organismi di idee e di interessi nelle circoscrizioni più larghe, ben lungi dal rappresentare un regresso, costituisce un notevole progresso; sia perché è giusto e naturale che i grandi interessi organizzati analizzino ed inalveino le minori correnti, sia perché gli interessi minori non debbono attendere la loro tutela dal frapporsi, nelle elezioni politiche, a larghe designazioni di direttive generali, ma bensì da un regime amministrativo e di autonomie locali che favorisca la soddisfazione periferica di questi interessi.

c) *Astensionismo.*

Ed eccoci ai rilievi relativi all'astensionismo. In uno studio pubblicato in materia, anni sono, da uno dei sottoscritti, si arrivava, seguendo le statistiche delle elezioni politiche, avvenute dal 1876 al 1913, alle seguenti conclusioni:

1°) in Italia l'astensionismo, inteso non solamente come sproporzione fra iscritti e votanti, ma anche come sproporzione fra iscrivibili ed iscritti, diminuisce man mano che dall'Italia settentrionale si discende verso l'Italia centrale e la meridionale. E ciò in modo univoco e costante;

2°) l'astensionismo è costantemente più forte nei Collegi urbani che nei Collegi rurali;

3°) l'astensionismo sta in ragione diretta della estensione del corpo elettorale, cosicché in Italia il periodo della maggiore astensione fu quello che dalla riforma estensiva del 1882 va alla revisione delle liste ordinata dal Crispi nel 1894; il periodo di minore astensione fu quello antecedente al 1882; il periodo di medio astensionismo fu quello dal 1895 al 1900. Introdotto,

*esterna ed interna della Nazione* ed assicurare il progresso materiale e morale dei cittadini ».

E si precisa ancora:

« La funzionalità del Parlamento *a cui è strettamente connessa quella del Governo*, esi-

---

colla legge del 1912, nella nostra legislazione, il suffragio quasi universale, nelle elezioni del 1913 si ottenne il risultato che, dove più aumentarono gli iscritti, ossia nell'Italia meridionale, si ebbe una più forte diminuzione di votanti; dove meno crebbero gli iscritti, ossia nell'Italia settentrionale e nella centrale, meno diminuì la percentuale dei votanti. Ossia, a quanto risultò dalle elezioni sui risultati delle elezioni, quella della minor partecipazione alle urne dei maggiori centri, e quella del rapporto diretto fra astensionismo e estensione del corpo elettorale, rimasero Invece la distribuzione regionale dell'astensionismo si è, nel 1913, rovesciata; ma ciò avvenne appunto per la maggiore efficacia estensiva della riforma del 1912, nell'Italia meridionale.

Comunque, da quanto sopra, emerge essere fondato il ritenere che, prima della proporzionale, le masse astensionistiche appartenevano *prevalentemente ai collegi* e alle regioni più evolute.

Orbene, dopo la proporzionale nelle regioni politicamente più evolute, l'astensionismo appare diminuito; è invece cresciuto nelle regioni meno evolute. Ciò ben lungi dal rappresentare un danno. rappresenta un vantaggio: perché, verificandosi l'astensionismo tra gli elementi di capacità inferiore, equivale ad una selezione e ad un correttivo del suffragio allargato. Si tratta di un sintomo di importanza cospicua, in quanto prova che, là dove le elezioni erano *apolitiche*, e colla proporzionale sono divenute *politiche*, gli stessi elementi meno evoluti lo hanno compreso, e, recando un vantaggio alla collettività, si sono astenuti dalle urne. Gli elementi che, disgustati dalle mortificanti manovre del Collegio uninominale, si astenevano, hanno invece tratto motivo dal nuovo regime per accedere alle urne.

5. — PROFITTI E PERDITE.

Se non ci inganniamo, ci sembra che il bilancio dell'esperimento della proporzionale in Italia (del quale siamo venuti fin qui esaminando analiticamente le voci) si chiuda, per chi sappia leggere le cifre, in sensibile attivo: attivo, per i danni evitati e cessati, e per i lucri già ora sicuramente emergenti; attivo, inoltre, che è evidentemente destinato a crescere, vorremmo dire, con moto man mano uniformemente accelerato; perché, da un lato, allontanandoci, nel tempo, dal precedente regime elettorale, ne verranno gradualmente liquidati i postumi; dall'altro, una più completa assimilazione dello spirito dell'istituto e della lettera della legge nei nostri costumi politici ne aumenterà i benefizi. Occorre, soltanto, non arrestare questo processo, che si è già sicuramente delineato, con deprecati ritorni o con sofistica-

genza permanente di ogni regime rappresentativo, è, oggi, condizione evidente di vita, sia per la complessità e gravosità dei compiti di un moderno Stato democratico, sia per gli ostacoli di carattere assolutamente eccezio-

---

zioni della riforma, forse peggiore dei primi, ricordando anche che, pure in materia elettorale, non c'è peggior partito di quello di continuamente *far schermo al dolore col dar volta in sulle piume*, come l'inferma dantesca, impedendo che *giunga a novembre ciò che d'ottobre fili*, e non tenendo nemmeno conto di univoche esperienze della proporzionale, svoltesi all'estero. Avvicendando continuamente i sistemi elettorali, si turbano e dissolvono i precedenti equilibri e si impedisce che poi si formino gli equilibri nuovi, ricavando così dalle mutuazioni tutti gli svantaggi, senza derivarne gli utili.

D'altronde, non è il caso di ritenere per sufficienti quei dati sperimentali che si desumono da un breve periodo di prova. Abbiamo accennato agli esempi esteri. Si ricordi che cosa insegna l'esperienza belga, quasi ormai trentennale, in materia di stabilità di Governi, in regime di proporzionale. Non c'è paese in Europa che offra, più del Belgio, continuità e stabilità dei Ministeri e di situazioni politiche.

Detto questo, non intendiamo escludere che alcune modifiche alla legge elettorale e alcune riforme collaterali non siano, come abbiamo riconosciuto in principio, da adottarsi: ad alcune di esse accenniamo subito, naturalmente senza diffonderci in soverchi particolari, presentandole più che altro in via di esemplificazione.

ALCUNE RIFORME POSSIBILI

In sostanza, nella modifica della legge della proporzionale e, in genere, del nostro diritto elettorale e parlamentare, si debbono perseguire, specialmente, le seguenti mete: attivare una migliore selezione personale degli eletti, da parte degli elettori; trovare un punto di giusto equilibrio fra un rigoroso e disciplinato funzionamento dei partiti e le legittime libertà degli aderenti ai partiti stessi, affinché i Comitati dirigenti dei partiti non degenerino in chiuse ed arbitrarie oligarchie con produzione e diffusione dello spirito fazioso; evitare che la massa dell'assemblea parlamentare ne diminuisca l'agilità e la rapidità di opera, e impedire che la discussione diventi vana accademia; promuovere un controllo diretto sull'opera legislativa da parte dei cittadini.

Ora per raggiungere tutti questi obiettivi, appaiono a qualcuno non incongrue alcune delle riforme seguenti.

1. — DECENTRAMENTO TOPOGRAFICO E DECENTRAMENTO FUNZIONALE.

Converrebbe procedere, senza indugio, ad un duplice decentramento, capace di sollevare il Parlamento da funzioni alle quali si è ormai rive-

nale che la rinata democrazia italiana deve fronteggiare per il suo consolidamento ».

Il secondo aspetto e la giustificazione politica data nella relazione Mussolini è anch'esso comune alla relazione del disegno di legge che oggi discutiamo e si riferisce alla pretesa salvaguardia dei diritti delle minoranze. Afferma Mussolini in proposito:

---

lato inadatto, mediante un conveniente sistema di autonomie locali e di consigli tecnici, senza con ciò sminuire la funzione deliberativa e politica, ma facilitandola col conferire la funzione istruttoria e tecnica ad organi competenti specializzati nelle sfere rispettive.

2. — Riduzione del numero dei deputati.

Converrebbe ridurre il numero degli attuali deputati. Basata organicamente sui partiti anziché localisticamente sui gruppi territoriali, non c'è una ragione effettiva per mantenere una assemblea pletorica di 535 deputati. Questa inflazione non è meno dannosa alla politica parlamentare che non sia all'economia l'inflazione cartacea. Ridurla valorizzerebbe indubbiamente i deputati, i quali non dovrebbero più essere – come accade talvolta – quasi dei fantocci retti colla corda da burattinai, collocati sopra le quinte. È perfettamente logico che i deputati di un partito agiscano secondo le direttive di questo, ma debbono poterle tradurre in atto con una ragionevole libertà di movimento, che non li riduca ad automi. Sfollando i ruoli, crescerebbe il numero degli uomini e diminuirebbe quello degli automi e dei pappagalli.

3. — Riforma della indennità parlamentare.

Alla riduzione del numero dei deputati può essere utilmente coordinata una riforma della indennità parlamentare. Non si vede perché non debba essere accettabile un sistema che riunisca i vantaggi della indennità fissa, con quelli del gettone di presenza, per converso eliminando rispettivi svantaggi. Il sistema può così concretarsi. Si determini, in una cifra fissa, la indennità massima dei deputati per l'ipotesi, cioè, che essi esercitino diligentemente il loro mandato; ma se ne detragga una quota adeguata, per ogni votazione da cui risultino assenti, e da cui si astengano. La detrazione di una quota adeguata per ogni votazione dalla quale il deputato risulti assente o astenuto è di facile esecuzione, l'assenza essendo, in questo sistema, di constatabilità automatica: ed è per inoltre perfettamente giusta e logica, perché non si tratta, come nel sistema del gettone di presenza, di assumere, quale unità di misura, la semplice presenza, che molte volte è un fatto passivo e può essere inconcludente, ma il voto, cioè la deliberazione, che costituisce la sostanza della funzione legislativa. Anche concedendo la indennità come retribuzione di un pubblico servizio, essa non va logicamente corrisposta, quante volte questo servizio – cioè la deliberazione – di fatto non sia stato reso. Che se l'indennità si concepisca come refusione di spese è evidentemente apprezzabile un sistema che non rifonda al deputato quello che il deputato assente non ha speso. Ne sarebbero ammissibili rifusioni per spese non dirette: perché, una volta postisi sul terreno delle spese indirette, il deputato potrebbe farsi indennizzare ad esempio, delle spese incontrate per l'uso della luce elettrica, consumata, in ipotesi, per letture, profittevoli alla formazione della sua cultura politica. Da simile ordinamento della indennità parlamentare discenderanno anche vantaggi di secondaria importanza, ma non trascurabili; citiamo quello del non moltiplicarsi di votazioni ostruzionistiche e defatigatorie, ogni votazione divenendo, nell'esposto sistema, pel reddito... professionale del deputato, un *experimentum crucis*. Ricordiamo che sui concetti qui espressi – salvo alcune differenze di modalità – si basano la proposta Turati n. 1538 e le conclusioni della commissione competente sul progetto stesso, pendente ancora, avanti la presente legislatura.

4. — Altre riforme regolamentari.

Sorvoliamo ad altre riforme che potrebbero introdursi nel Regolamento della Camera, atte ad accelerarne e intensificarne i lavori. L'istituzione, già introdotta, delle interrogazioni che chiedono risposta scritta anziché vocale apre l'adito a provvedimenti (per esempio una decadenza in termine brevissimo) che scemino lo stillicidio quotidiano delle troppe interrogazioni da svolgersi nell'aula, che, riferendosi la più parte a quisquiglie personali e locali, gonfiano l'ordine del giorno delle sedute, si invecchiano perdendo ogni interesse e tuttavia fanno perdere un tempo prezioso ai sottosegretari di Stato ed alla stessa assemblea. La costituzione dei Gruppi in Uffici, agevolando la designazione di oratori ufficiali sulle questioni più importanti, dovrebbe permettere qualche misura che, pur rispettando il diritto di espressione delle varie correnti e anche del pensiero individuale dei cosiddetti deputati « selvaggi », limitasse la sconfinata logorrea e la inconcludente accademia di certe discussioni interminabili. Non ci parrebbe illogico stabilire che ogni crisi di Gabinetto – chiudendo in qualche modo un ciclo parlamentare – producesse i medesimi effetti della chiusura di una Sessione, ciò che servirebbe di freno all'intrigo dei deputati crisaiuoli. Un maggior rigore di termini e di decadenze, magari riservandovi esclusivamente giorni determinati delle settimane parlamentari, varrebbe ad assicurare la discussione dei bilanci e dei decreti-legge, che si attardano troppo a lungo in seno alle commissioni. Parimenti ci parrebbe logico che i decreti-legge, se possono consentirsi come provvedimenti affatto eccezionali, e per ragioni di urgenza, dovessero venire deferiti immediatamente – sanzione la loro pronta caducazione – all'esame delle competeni Commissioni,

« Le minoranze devono, non solo sussistere, ma dare al governo quell'impulso che una opposizione razionale, cosciente e dignitosa imprime a tutta la pubblica azienda, costringendo alla ponderazione di tutte le decisioni, alle iniziative feconde, alla tutela equa di tutti i diritti ed interessi.

« Ridotte a tale significato, le minoranze avranno, nel progetto che vi espongo, la massima efficienza, perocché continueranno

---

da convocarsi senza indugio anche durante le vacanze parlamentari; e, in vista della necessità in cui mettono ordinariamente l'Assemblea di approvarli o respingerli in blocco senza poterli modificare, esigessero, per la convalidazione, una maggioranza più vasta della maggioranza ordinaria. Proposte di questo genere possono essere, nella peggiore delle ipotesi, studiate con vantaggio.

5. — LIMITAZIONE DEL NUMERO DEI CANDIDATI DI OGNI LISTA – VOTI DI LISTA E VOTI NOMINATIVI – SCHEDA ELETTORALE DI STATO – CIRCOSCRIZIONI REGIONALI.

Passando dal momento parlamentare al momento elettorale, parrebbe ad alcuno far riscontro, per l'eugenesi dell'Assemblea, alla riduzione numerica dei deputati, l'obbligo fatto a ciascun partito di non portare nella propria lista un numero di candidati molto superiore alle sue presumibili possibilità di successo elettorale (anche se la proposta sia ben lontana dall'essere incontrovertibile, con argomenti dei quali nessuno si dissimula la serietà).

In Inghilterra, se un candidato non raggiunge una determinata proporzione di voti, paga una multa. Potrebbero perciò essere multati quei Comitati che nelle loro circoscrizioni presentino un numero di candidati, che l'esito provi evidentemente eccessivo, sì da creare candidature fittizie, e con esse, lo sleale fratricidio delle preferenze. Non si può pretendere una uguaglianza assoluta fra il numero dei candidati per ogni lista e quello degli eletti; ma deve esserci un minimo di scarto, al di là del quale non sia lecito andare.

Colla proporzionale le elezioni hanno assunto un ritmo di grande regolarità: le previsioni possono essere fatte con notevole approssimazione. Non di meno, se è lecito presentare, ad esempio, dieci candidati, per vederne eletti solo sette, non dovrebbe esserlo di presentarne ad esempio quattordici. Sbagli di questo genere, che suppongono errori di valutazione di decine di migliaia di voti per ciascun quoziente, non sono ammissibili: alla colpa subentra il dolo, che deve essere represso. Adeguando le candidature alle effettive probabilità elettorali, si migliora il reclutamento degli stessi candidati, si controbatte l'influenza di elementi apolitici, si tagliano le radici alle concorrenze intestine di lista.

Inoltre si deve nettamente distinguere, nell'atto della votazione, la designazione politica da quella personale. La prima deve essere omogenea e perciò unica, senza possibilità di assurde mescolanze; all'uopo la cifra elettorale di lista; non vi devono, neanche minimamente, influire i voti personali; per la seconda, che verrebbe così ad

---

esercitare una influeza soltanto sulla graduazione degli eletti, c'è fra i sottoscrittori di questa petizione chi vorrebbe lasciata la più ampia libertà, autorizzando alla designazione di preferenze su qualunque lista (senza influenza sul voto di lista) gli elettori di tutti i partiti e di tutte le circoscrizioni, di guisa che i migliori fra gli eleggendi potessero avere sul proprio nome una designazione nazionale. Ma la questione è troppo controversa per insistervi in questa sede.

Certo ad impedire la organizzazione delle preferenze, nella quale spesso annidasi il broglio e risuscita la vecchia anima del localismo uninominale, gioverà – oltre gli altri molti e ben noti vantaggi che presenta – la scheda di Stato, contenente tutte le liste, e da votarsi in cabina con semplice designazione della lista preferita e di qualche preferenza o cancellatura nella medesima, senza possibilità nè di voti aggiunti nè di preordinazione di preferenze stampate o scritturate a serie. E gioverà, ai fini della proporzionalità e del carattere politico nazionale e non localistico e personale dell'elezione, che le circoscrizioni siano più largamente regionali che è possibile.

6. — REFERENDUM E RICONOSCIMENTO GIURIDICO DEI PARTITI.

Spingendo lo sguardo nell'avvenire, è lecito immaginare la proporzionale coronata ed integrata da due altre riforme profondamente innovatrici: alludiamo a un largo uso del *referendum* e al riconoscimento giuridico dei partiti costituiti in una forma legale e quindi non armata.

Il *referendum* è il mezzo più veramente capace di impedire le deviazioni dell'istituto parlamentare da quella linea normale, che gli è segnata dalla esatta interpretazione della effettiva volontà del Paese, deviazione, malgrado la rappresentanza proporzionale, sempre possibile, non foss'altro per il carattere necessariamente generico della impostazione politica delle elezioni, e non può essere in esatta corrispondenza con tutti i problemi concreti e particolari che il Parlamento è chiamato a risolvere.

Cointeressando obiettivamente le masse ai problemi concreti della vita nazionale e sociale, il *referendum* può diventare uno strumento fecondo di cultura e di educazione politica. Concepito non come forma d'iniziativa che sostituisca il regime parlamentare, ma come forma di controllo che lo integri e che lo cauteli, senza contraddire, per chimeriche mète di democrazia diretta, alla necessità politica del sistema indiretto, esso assicurerebbe agli italiani il diritto di premunirsi contro riforme legislative, tenute accuratamente celate durante la consultazione elettorale, e poi regalate

ad essere matematicamente rappresentate nelle liste che non avranno raggiunto la espressione della maggior fiducia del Paese ».

Ed afferma ancora in proposito:

« Conservando pertanto il principio della rappresentanza proporzionale delle minoranze, il progetto che vi viene proposto rinsalda intorno a quella corrente politica, che abbia raggiunto per la sua lista il maggior numero di voti, una maggioranza di due terzi dei seggi.

« Fermato il principio che, in una Assemblea di 535 deputati, una maggioranza di 268 componenti non sia sufficiente allo scopo che fin qui ho esposto, la proporzione dei due terzi non è oppressiva della minoranza e

---

loro per la via della improvvisazione e della sorpresa post-elettorale.

Se poi, come è ovvio, il significato eminente della proporzionale consiste nel sostituire ad un sistema di politica topografica un sistema di topografia politica, nell'assumere, come unità rappresentative, entità risultanti non da vincoli materiali localistici, ma da affinità di pensiero e di aspirazioni, ossia veri e propri partiti, suscitandoli dove ancora non esistono, promovendone una organizzazione sempre più perfetta e più consapevole, è evidente la ripercussione immediata che deriverà al funzionamento della proporzionale dall'ordinamento interno di cotesti partiti. Il partito rappresenta veramente una forma comprensiva e, a differenza della classe, che si fonda prevalentemente, se non esclusivamente, sul fattore economico, tiene nel maggior rilievo anche gli altri fattori, religiosi, morali e propriamente politici; dà anch'esso una soluzione particolare, ma la dà, a differenza della classe, ad un problema generale: al problema del bene pubblico, integralmente concepito.

Senonché, elevato il partito a elemento costituzionale, la sua organizzazione dovrebbe essere giuridicamente disciplinata per evitare non meno che il partito divenga causa di debolezza per lo Stato che di oppressione pei suoi aderenti; per garantire soprattutto il valore rappresentativo delle sue gerarchie, cosicché queste siano veramente designazioni di masse, non illiberali imposizioni di circoli chiusi. L'ordinamento giuridico dei partiti deve garantire la costituzionalità negli stessi loro rapporti interni, contemperandosi armonicamente disciplina, autorità, libertà e responsabilità; senza di che tutto il meccanismo costituzionale e parlamentare viene alterato e viziato alle sue stesse sorgenti. Solo attraverso il riconoscimento giuridico si potranno sviluppare nei partiti ordinamenti interni liberali e federativi, che diano loro il carattere di aggruppamenti di individui riuniti in vista di riforme determinate, anziché di cupidige coalizzate per la conquista del potere.

Pur riconoscendo come tale riforma appaia oggi non facile ed esiga una educazione politica superiore che solo l'esercizio verrà mano mano formando, pur volemmo qui accennarvi per l'appunto a segnare un orizzonte per quanto, forse, non vicino, che conferma la necessità di difendere e corroborare la rappresentanza proporzionale e con essa quelle garanzie di libertà, senza delle quali il riconoscimento giuridico dei partiti si convertirebbe in una forma di oppressione politica.

---

## Conclusioni

### In difesa della costituzione del Parlamento.

Dalla esposizione delle emergenze sperimentali, che inducono ad un giudizio nettamente ottimista sugli effetti già prodotti in Italia dal sistema della rappresentanza proporzionale, dalla valutazione critica e analitica di tali emergenze e dall'accenno alle riforme che potrebbero migliorare i risultati già ottenuti, noi crediamo di potere, in tutta la fondatezza, arrivare alla conclusione, che è oggetto della presente petizione, e che, con affetto di cittadini devoti allo sviluppo dei liberi ordinamenti del loro paese, noi raccomandiamo al Parlamento, invitandolo a respingere qualunque progetto di riforma della legge elettorale, diretto ad abolire o a mutilare l'applicazione del principio della sovranità parlamentare la quale, malgrado gli abusi inseparabili da quel regime democratico, che, attraverso le lunghe prove e i faticosi tirocinî della storia, è pur sempre l'espressione in grado non disprezzabile di evoluzione politica e di una civiltà progressiva, è stato ed è in ogni paese libero, nella presente fase della civiltà umana, la più efficace salvaguardia politica degli interessi legittimi e dei diritti di ciascuno e di tutti. Invece di infrangere un edificio pazientemente costruito, e di ritornare da capo, nel faticoso ritessersi di una perpetua tela di Penelope legislativa, il Parlamento italiano compia questo edificio, lo migliori perché vi possano essere difese, dalle ingiurie del tempo e delle avverse vicende, le fortune del popolo italiano.

I pericoli che incombono sulla legge elettorale e sul principio della sovranità parlamentare, non paiono, purtroppo, ipotetici. Anche se non è detta in proposito l'ultima parola, c'è qualche uomo politico molto vicino all'attuale governo, che ha elaborato – e annunciò pubblicamente, come se vi fosse autorizzato – i piani così di una riforma elettorale, come di una riforma parlamentare o meglio anti-parlamentare. Ci riferiamo ai progetti del segretario generale del Ministero degli interni, dei quali, il primo, quello elettorale, dopo il voto del Gran Consiglio Fascista, ha cessato di essere una manifestazione individuale, mentre anche il secondo è stato deferito ad apposita commissione. Ora questi progetti rappresenterebbero una involuzione spaventosa del nostro diritto politico; e, culminando in una forma per di più assurda – di cancellierato, segnerebbero la fine di qualunque vitalità di reggimenti rappresentativi, quali che siano le più recenti dichiarazioni (di cui vorremmo

nemmeno eccessiva, poiché occorre tener conto anche della maggiore combattività delle minoranze, cui la battaglia inietta forze più vivaci che non alla maggioranza, la quale dalla sicurezza della vittoria conseguita trae sovente ragioni di compiaciuta inerzia ».

« Ho voluto pertanto che questa proporzione dimostrasse insieme la mia precisa volontà di raggiungere l'intento e la sincera

---

poter prendere atto come di qualche cosa che acceda i limiti della pura affermazione verbale), di ortodossia costituzionale del Presidente del Consiglio.

Il progetto elettorale, cui alludiamo, conferirebbe i tre quarti o anche più degli eliggendi alla lista che, in ciascuna delle circoscrizioni regionali, fosse per conseguire la maggioranza relativa dei suffragi. Ora questo regime preferenziale, accordato ad una maggioranza relativa, che è una minoranza, viene a trasformare la minoranza in maggioranza, capovolgendo così ed infrangendo addirittura quel principio della maggioranza che è il canone fondamentale indiscusso di tutti gli ordinamenti politici moderni. Né, malgrado questa infrazione oltraggiosa delle norme elementari, anzi della norma più elementare del regime rappresentativo, il sistema darebbe garanzia di raggiungere lo scopo, che il suo autore pare essersi prefisso: di ottenere, cioè, la formazione di una maggioranza parlamentare solida ed omogenea non può venir proseguito con qualunque mezzo, ma solo con mezzi compatibili colle esigenze della realtà politica del paese; esso non sarebbe raggiunto, perché, data la varietà delle circoscrizioni, che esso mantiene, non è detto che siano sempre e in tutte le circoscrizioni le liste di uno stesso partito a fruire del privilegio accordato alla maggioranza relativa. È anzi nell'ordine delle cose che la lista di un partito, qui indebitamente regalata di un numero di seggi, che non le spetterebbe se si vuole ancora applicare il vecchio principio che la aritmetica non è un'opinione, sia poi per subire una mutilazione di rappresentanza. Onde, a raggiungere la meta di una maggioranza parlamentare omogenea e non arbitraria, occorrerebbero almeno, i due requisiti, della circoscrizione unica e della maggioranza assoluta, cui concedere il regime preferenziale e protettivo di un largamente prevalente e determinato numero di seggi parlamentari.

In difetto di ciò, il progetto – ammettendo il presupposto che le elezioni siano per svolgersi con libertà – è incapace di garantire il raggiungimento dei suoi stessi obiettivi, oltreché anti-rappresentativo. Ma è anche nefasto al buon costume politico. Perché, mentre la proporzionale non adulterata educa gradualmente i partiti e gli uomini alle più feconde collaborazioni di Governo, assicurate e convenute su punti specifici e su parziali e progredienti realizzazioni (ciò che è ben lungi dal convalidare la tesi, che con le coalizioni non si attuano programmi ma si elidono forze), il sistema in esame, imponendo i blocchi, scredita il concetto della collaborazione, identificandola con quello di una confusione coatta ed obbligatoria: e, ben lungi dal favorire lo sviluppo ideale

---

di ciascuna forza politica, lo comprime e l'arresta, sotto l'incubo e la minaccia del prepotere tirannico dell'arbitrio numerico. Alla leale competizione delle parti, tratte, dopo un genuino verdetto elettorale, a chiari, onorevoli e fecondi accordi, si sostituirebbe una corsa senza freni a confusioni elettorali, avvenga che può, per creare pseudo maggioranze, che, dalla loro stessa congestione pletorica e quantitativa, deriverebbero l'impotenza ad ogni e qualunque opera di legislazione e di Governo. Noi, pur essendo convinti anti-uninominalisti, non abbiamo ragione di nasconderlo: il Collegio uninominale rappresenterebbe un regresso spaventoso; con esso, nella politica elettorale e parlamentare, si arresterebbe di colpo il processo di organizzazione dei partiti messo in essere dalla conquista della proporzionale su base nazionale. Ma è dubbio, che sia peggiore, sotto certi riguardi, il Collegio uninominale di un sistema che sopprimerebbe qualunque possibilità di effettiva competizione fra i partiti, senza neppure il compenso del possibile affermarsi di spontanee energie decentrate e locali, per quanto politicamente arretrate ed informi.

Vero è che lo stesso autore di cotesto disgraziato disegno non dissimula la scarsa fede nella sua riforma: tanto che la farebbe seguire da un'altra proposta di riforma costituzionale, che sopprime ogni funzionalità della Camera, spossessandola della fondamentale funzione che le compete di esercitare una decisiva influenza, oltreché sulla formazione sulla vita dei Ministeri. E, allora, vien fatto di chiedere come sia possibile sottrarsi a questo dilemma: o la riforma elettorale proposta vale a conseguire l'obiettivo della omogeneità e della stabilità parlamentare e allora non si vede perché contro i pericoli dell'instabilità parlamentare si voglia ancora ricorrere al Cancellierato; o non vale a raggiungere quell'obiettivo, e non si vede perché si debba, in questo caso, riformare la legge elettorale. Se anche una Camera, formata con tutte le regole dell'arte, perché sia un blocco monopolitico, và ulteriormente privata e defraudata di quella sua funzione fondamentale, che consiste nell'esprimere dal suo seno e nel controllare i Governi, è veramente inutile mantenerla in vita: più sincero, più utile sarebbe sopprimerla senz'altro, senza disturbare il Paese con la lustra di comizi che rappresenterebbero un'atroce farsa elettorale.

E colla accennata riforma costituzionale un altro organo della Costituzione diviene manifestamente inutile: abbiamo nominato l'organo supremo, abbiamo nominato la Corona. Infatti, nel progetto in discorso, il Cancelliere e i suoi minori colleghi, dopo la loro elezione o nomina che

considerazione per le aspirazioni degli altri partiti ».

Così blandiva Mussolini « gli altri partiti » nel 1923. Avendo assistito, ed avendo anzi vissuto gli avvenimenti di questi ultimi trent'anni, possiamo oggi riflettere convenientemente sulla « sincerità » degli scrupoli e della considerazione che mostrava allora

---

sia, sarebbero, non solo dalla Camera, ma anche dalla Corona, indipendenti, fino a nuove elezioni. Dove il Segretario generale del Ministero dell'interno sia andato ad attingere questo singolare progetto, senza analogie o riferimenti nella storia e nella legislazione costituzionale comparata, non è dato di arguire. Tale progetto non rientra né nel sistema parlamentare, tipo inglese, che esso va, all'opposto, a sopprimere; né nel sistema Cancelliersco – tipo ex germanico – perché in questo il Capo del Governo era scelto dal Capo dello Stato, al quale, senza limiti prefissi di tempo, era pure dato di revocarlo; né nel tipo svizzero, nel quale non c'è la coesistenza di un Capo dello Stato, spettatore negativo e impotente, con un Presidente del Consiglio federale, eletto dall'assemblea nazionale insieme coi suoi colleghi di Governo; né nel sistema presidenziale americano, dove il Presidente non è eletto dal Congresso ma dall'apposita Convenzione degli elettori della Confederazione col sistema indiretto. Tutti questi sistemi hanno i loro pregi e difetti; hanno, comunque, una linea e una logica; il sistema di cui ci occupiamo – e ce ne occupiamo unicamente perché buona parte della stampa politica sembrò tacitamente ammettere la possibilità della sua effettuazione – è un miscuglio empirico e fantastico, che sbocca ad un Parlamento che non è Parlamento, ad un Re che non è Re, a un Cancelliere che non è Cancelliere, a un Presidente che non è Presidente. Ad una cosa sola e chiara effettivamente esso sbocca: alla mutilazione della Costituzione, che i poteri dello Stato hanno giurato di difendere, e che può modificarsi solo per spontaneità di consensi, con serietà di visione e di studi; e non per tornare indietro, ma per procedere innanzi nella via delle libere forme; e sbocca alla impotenza di chiunque non sia per essere il Re non Re, il Presidente non Presidente, il Cancelliere non Cancelliere, il Presidente del Consiglio, antiparlamentare, eletto dal Parlamento...

* * *

Ora, Costituzione e Libertà sono appunto i motivi politici della presente petizione, come la difesa della proporzionale e quella della sovranità parlamentare ne sono gli obiettivi legislativi. L'avvento del nuovo Governo, appunto per il solo fatto che si è prodotto, deve avere una ragione nelle cose, e di esso ci si deve pur rendere ragione: ma la esplicazione di una funzione necessariamente eccezionale di assestamento non può, non deve turbare le normali e permanenti ragioni della vita e dello sviluppo politico. Lo Stato abulico ha fallito: ma non ha fallito lo Stato moderatore, che riposa sulla coscienza e sui diritti dei cittadini, sulla solita base delle garanzie costituzionali: lo Stato agnostico e debole è venuto meno; ma non è sorpassato lo Stato, che alla efficienza della sua sovranità dà forza e sanzione, nel rispetto della legge, anziché nella irresponsabilità dell'arbitrio. Ci sono organi dello Stato, che, pure nei momenti dei più vigorosi contrasti pubblici, e nella concezione più rigida del principio di autorità, devono essere, da un lato, indipendenti dalle persone e dai partiti, dall'altro, servi e custodi della legge, uguale per tutti e a tutti, compresi i capi, superiori. Giustizia, esercito, amministrazione, polizia, non possono, per nessuna ragione, divenire giustizia, esercito, amministrazione, polizia di parte. È la legislazione che segna il limite a tutti i poteri e che ne stabilisce le condizioni di attività; e della legislazione è arbitro e deve rimanere arbitro il Parlamento, il quale deve inoltre essere sempre in grado di controllare il Governo, specialmente per quanto esso faccia nella delicatissima materia che attiene alla libertà personale e agli averi dei cittadini. Chi ferisca queste condizioni di convivenza offende insieme autorità e libertà di Governo e autonomia di uomini liberi.

È una ingenuità giacobina e parolaia quella, per la quale la vita costituzionale di un Paese dovrebbe tutti i giorni ricominciare da capo, mediante solenni dichiarazioni e formule astratte e magniloquenti, quando tutti gli organismi più sani e più saldi si integrano e si completano attraverso un processo evolutivo, che, per essere meno appariscente ai retori, ai demagoghi e agli illusi, non cessa di essere profondo. La tradizione parlamentare inglese, affermatasi lontana così dai colpi di Stato come dalle rivoluzioni, è l'esempio più splendido di questa verità, ed ha segnato un processo storico assai più sano e progressivo, che non i cambiamenti di regime, seguiti in Francia nel secolo scorso, fra alternative di demagogia e di dittatura; è la gradualità evolutiva quella che ha sempre condotto ai risultati storici più grandiosi e profondi, a cominciare dalla evoluzione pretoria del diritto romano, per arrivare alla evoluzione rappresentativa della Costituzione inglese e allo adattarsi alle esigenze progredienti della civiltà, pur nella sostanziale immutabilità della Chiesa Cattolica; onde, anche sotto l'aspetto metodico, certe riforme costituzionali, che vorrebbero rinnovare *ab imis*, in unico testo legislativo tutto l'universo costituzionale del diritto pubblico di un Paese, sono da respingere decisamente.

In una prolusione, tenuta mesi fa all'Università di Roma, Luigi Luzzatti, dopo avere con acutezza e serenità di studioso, additate « le attuali condizioni dei reggimenti parlamentari » ed esaminate alcune riforme, immaginate per risanarli, osservava: « E tuttavia, all'infuori di questi Governi, consacrati dalle guarentigie costituenti

di avere il fascismo per le minoranze e per gli « altri partiti ».

Ma questa esperienza chiara a tutti ispira un ragionevole allarme dinanzi alle analoghe considerazioni che vediamo oggi esposte nella relazione al progetto governativo, il quale tende, come tendeva quello fascista, essenzialmente allo scopo di perpetuare una determinata maggioranza nel Parlamento e di sterilizzare le minoranze. Afferma la rela-

---

il rispetto dell'umana individualità, vi sono soltanto le monarchie o le repubbliche assolute, doloranti in perenni convulsioni rivoluzionarie. Quindi, per salvare le nazioni da pericoli sicuri, imminenti dappertutto o non lontani, vi è solo un rimedio: pacificare i reggimenti costituzionali, traendo dallo studio sereno delle patologie politiche, i metodi delle lente guarigioni ».

E, dopo avere esaltato la dignità scientifica e l'importanza pratica dell'insegnamento del diritto costituzionale, e notato che l'Italia non avrà che « a crescere nella sua civile educazione, se nel recinto sacro dei suoi archiginnasi regnino la calma disinteressata per la ricerca del vero, la continua pacatezza del libero esame », proseguiva:

« Ma se vi è popolo, al quale l'esame comparato delle istituzioni rappresentative debba giovare efficacemente e conferire al progresso dei civili costumi, ci pare certamente il nostro. Vi sono, o giovani, delle Nazioni politicamente felici, ignare dei lunghi secoli di servitù, le quali portano nel cuore il genio nativo della libertà... Accenniamo all'Inghilterra. L'Italia e la Francia possono lasciarle il primato negli ordinamenti politici, perché la superano in altre idealità scientifiche, morali e sociali... Quando si trova nel proprio cuore il volume delle leggi politiche, non urge stamparselo nel cervello... E gli Stati Uniti d'America hanno ereditato l'anima costituzionale anglosassone. Ma, per conto nostro, esistono altre nazioni latine dell'Europa e dell'America (la francese, l'italiana, la spagnuola, la portoghese, la rumena, la greca, ecc., ecc.), nelle quali il regime rappresentativo eruppe come un'apparizione. Per esse la costituzione non ha una storia ma è soltanto un codice, non si evoca dalla coscienza, come in Inghilterra, ma si manda a memoria, onde avviene che spesse volte Principi, Governi e Partiti ne dimentichino i paragrafi più importanti; e allora scoppiano le reazioni e le rivoluzioni, così frequenti nell'America Centrale e Meridionale, talvolta anche in Europa ».

Quindi svolte altre considerazioni, che sarebbe troppo lungo riferire, conchiudeva: « Noi italiani siamo giunti ad un momento decisivo della vita nazionale, in cui si librano i nostri destini... Come, dopo Caporetto, ci sentimmo gli arbitri della nostra fortuna, della stessa disfatta traendo l'indomito coraggio della vittoria, noi possiamo, *dobbiamo*, *colla virilità di civili virtù*, salvare questo grande edificio della Patria italiana, che i nostri maggiori uomini di Stato, educati da *Cavour*, *più grande di Bismarck*, a noi vecchi affidarono, a voi, segnatamente, o giovani, *destinati a espiare*, le colpe degli errori politici, o a godere degli effetti della *restaurazione costituzionale*. *Non sempre un popolo*, *può salvarsi*: urge che voglia salvarsi, quando gli bastino ancora le forze per la difficile impresa. Franklin – ci narra Madison, lo storico insigne del primo Congresso americano – era rimasto fino agli ultimi istanti dubbioso che la nuova Repubblica potesse saldamente costituirsi. Dietro il seggio del Presidente del Congresso stava dipinta un'aurora, e Franklin faceva notare a Washington che gli stessi pittori sanno difficilmente discernere, nelle tele il sole che nasce dal sole che muore. E, spesso, nel corso di quelle ansiose discussioni, nelle vicende delle speranze e dei timori, il grande uomo, contemplando quella pittura, non sapeva dire se il sole sorgesse o tramontasse. Questo storico e *opportuno* ricordo *ora* viene *spontaneo* al pensiero: appartiene alla crescente generazione, alla gioventù italiana, la gloria e la responsabilità di affrettare l'aurora o il tramonto di una Patria libera e grande, sotto le guarentigie della monarchia Costituzionale.

I sentimenti e le opinioni che, pure nella impeccabilità della forma, traspaiono dalla prosa scintillante di un uomo politico, il cui valore e della cui autorità è superfluo tessere l'elogio, e che dalle calde battaglie della politica militante è ormai assurto ad una sfera superiore, sono, ben lo possiamo dichiarare, i sentimenti e le opinioni che animano i firmatari della presente petizione. Essi, rivolgendo la loro parola a questa Camera, a difesa della rappresentanza proporzionale, sono consci di difendere non solo una grande riforma di giustizia e di progresso politico, ma insieme ad essa, e dietro di essa, tutta la concezione dello Stato di diritto. Quella concezione dello Stato di diritto che troppi echi ha avuti nella storia, perché sia possibile prescinderne nella vita e nella civiltà moderna; quella concezione in nome della quale, in un altro Paese, che giustamente il Luzzatti proclama maestro delle franchigie costituzionali e parlamentari; in Inghilterra, nel 1628, i Lords spirituali e temporali, ed i Comuni, riuniti in Parlamento « concernente diversi diritti e diverse libertà », fissavano, per sempre, su di un documento solenne, i fondamenti imperituri di ogni reggimento, che non sia di arbitrio.

Su quel documento è scritto, e noi lo ricordiamo, chiudendo, al Parlamento italiano, come i Lords e i Comuni lo ricordavano allora al Re di Inghilterra, perché a sua volta il Parlamento italiano lo ricordi a chi, del resto, non può dimenticarlo perché dimenticarlo non deve:

« Considerato che, per gli statuti e le buone leggi del Regno, i sudditi nostri hanno ereditato questa franchigia, cioè che essi non potrebbero essere costretti a contribuire ad alcuna taglia, sussidio, od altro onere somigliante, senza il comune

zione governativa al disegno di legge in discussione:

« La legge della maggioranza, pertanto, considerata basilare della democrazia, trova qui il suo pieno integrale rispetto.

« Il sistema, d'altro lato, non contraddice neppure al principio della rappresentanza proporzionale, che continua a funzionare sia per la distribuzione dei seggi nell'ambito del gruppo di maggioranza e di quello di mino-

---

consenso del Paese, dato in Parlamento; ...considerando che pure è decretato e stabilito dallo Statuto, chiamato la Gran Carta delle libertà inglesi, che nessun uomo libero potrà essere arrestato o messo in prigione... nè posto fuori legge o molestato in alcuna altra maniera, se non in virtù di una sentenza legale, o dalle leggi del Paese; considerando anche che, nonostante questi ed altri statuti e buone leggi, dei vostri sudditi sono stati recentemente imprigionati, senza che la causa ne sia stata loro indicata; ...considerando che grossi distaccamenti di soldati sono stati recentemente dispersi in molte Contee del Regno... che, d'altra parte, dei grandi rei hanno trovato il mezzo di sottrarsi alle pene, nelle quali erano incorsi in virtù delle leggi e statuti del Regno...; per queste ragioni i Lords spirituali e temporali, ed i Comuni riuniti in Parlamento, supplicano umilmente la Vostra eccelsa Maestà, che nessuno per l'avvenire sia costretto a fare alcun dono gratuito, alcun prestito in danaro, alcun presente volontario, nè pagare alcuna tassa e imposta, senza il consenso comune, dato con atto del Parlamento; che nessun uomo libero sia arrestato o detenuto nella maniera indicata sopra; che piaccia a Vostra Maestà di far ritirare i soldati, di cui si è parlato. Tutte queste cose essi domandano umilmente alla Maestà Vostra, poiché sono diritti e libertà loro secondo le leggi e gli statuti di questo Regno; supplicano ancora Vostra Maestà di dichiarare graziosamente, per la più grande sodisfazione e sicurezza del vostro popolo, che la vostra intenzione e volontà reale è che, nelle cose sopra dette, i vostri ufficiali e Ministri vi servano conformemente alle leggi e statuti di questo Regno, e che essi abbiano in vista l'onore della Vostra Maestà e la prosperità del vostro Regno ».

On. Avv. Filippo Turati, *presidente dell'Associazione proporzionalista.*
Ing. Francesco Pugno, *vice presidente dell'Associazione proporzionalista.*
Avv. Luigi Degli Occhi, *segretario dell'Associazione proporzionalista.*
Avv. Prof. Arnaldo De Valles, *professore all'Università di Urbino.*
Nicola Mastropaolo, *maestro.*
Avv. Guido Galli.
Avv. Galileo Vercesi.
Avv. Prof. Sante Gradella.
Avv. Carlo Ermenegildo Lovati.

MEMBRI DEL CONSIGLIO DELL'ASSOCIAZIONE PROPORZIONALISTA

On. Avv. Mario Abbiate.
On. Alfredo Bertesi.
Mario Borsa, *pubblicista.*
Lodovico Calda, *organizzatore.*
On. Giuseppe Canepa.
On. Prof. Italico Capellotto, *presidente della Federazione costituzionale italiana.*
On. Avv. Mario Cavallari.
Padre Prof. Emilio Chiocchetti.
Avv. Cesare Degli Occhi.
Avv. Francesco Luigi Ferrari, *Consigliere nazionale del Partito Popolare Italiano.*
Guglielmo Ferrero.
Prof. Plinio Fraccaro, *dell'Università di Pisa.*
Prof. Tullio Levi-Civita, *dell'Università di Roma.*
Guglielmo Lucidi, *direttore di « Rassegna Internazionale ».*
Luciano Magrini; *pubblicista.*
Prof. Umberto Mantegazza, *dell'Università di Pavia.*
Mario Missiroli, *pubblicista.*
Prof. Rodolfo Mondolfo, *dell'Università di Bologna.*
Prof. Avv. Giovanni Battista Nicola, *pubblicista.*
On. Camillo Prampolini.
On. Avv. Vito Reale.
Ing. Eugenio Rignano, *direttore di « Scientia ».*
On. Rinaldo Rigola.
Ing. Raffaele Rossetti.
Prof. Luigi Sala, *dell'Università di Pavia.*
Luigi Salvatorelli, *pubblicista.*
Gen. Filiberto Sardagna.
Prof. Francesco Severi, *dell'Università di Roma.*
Conte Ascanio Michele Sforza.
Cesare Spellanzon, *pubblicista.*
On. Prof. Silvio Trentin.
Ernesto Vercesi, *pubblicista.*
Prof. Guido Villa, *rettore dell'Università di Pavia.*
Cesare Aroldi, *pubblicista.*
Avv. Pietro Barbieri.
Avv. Cesare Belloni.
Ambrogio Bestetti.
Giuseppe Bianchi.
Rag. Mario Bisleri.
Rinaldo Caddeo.
Avv. Francesco Calza.
Dott. Ercole Casazza, *pubblicista.*
Nob. Avv. Luigi Cernezzi.
Avv. Antonio Cettuzzi.
Michele Conti.
Avv. G. M. Cornaggia.
Avv. G. B. Curti-Pasini.
Prof. Primo Luigi De Allegri.
Carlo Dotti.
Avv. Ottavio Faggetti.
Aquilino Casana.
Dott. Angelo Filippetti.
Sacerdote Felice Fino.

ranza, sia per l'assegnazione dei seggi nelle singole circoscrizioni ».

Un terzo aspetto della relazione Mussolini va segnalato, ed è il ripetuto accenno a quella forma di profonda corruzione politica, elettorale e parlamentare, che la democrazia cristiana ha introdotto in Italia in via sistematica con la recente legge elettorale amministrativa e che intende affermare in modo più grave con l'attuale disegno di legge: ci riferiamo al sistema degli « apparentamenti ».

Afferma la relazione Mussolini che « la maggioranza omogenea » non deve « venir meno a quei contatti con partiti affini, i quali

---

GAETANO GARDO.
AVV. ANTONINO GENOVESI.
DINO GENTILI.
AVV. ENRICO GIACCHERI.
Dott. GIUSEPPE GIACOSA.
BENIGNO GIUSTI.
ERNESTO GRASSI.
AVV. ACHILLE GUERRAZIO.
GIOACCHINO GUSPERTI.
Sacerdote CAMILLO POLLI.
AVV. ENRICO LAUGIER.
Rag. RUFO LAURENTI.
RICCARDO LOMBARDI, *pel Partito Cristiano del Lavoro.*
Dott. EMILIO LURASCHI.
AVV. FRANCESCO MAGRONE
GIOVANNI MANCA.
AVV. LUIGI MANZINI.
PIETRO MARTINOLI.
WLADIMIRO MARTINOLI.
Dott. GIUSEPPE MAURI.
LUIGI MEDA
Prof. UGO GUIDO MONDOLFO.
AVV. ALBERTO MONETTI.
LUIGI MUZIO, *pel Gruppo della destra progressista*
Dott. GIOVANNI NICCOLI.
SALVATORE NOBILE.
AVV. LUIGI NOVELLA.
AVV. GAVINO OGANA.
OLIVIERO ORTODOSSI.
LUIGI PALUMBO.
AVV. ALDO PANIGADI.
GIUSEPPE PARISIO.
EUGENIO PASSERINI.
Rag. ALESSANDRO PAVESI.
VIRGILIO RIVA.
Capom. GIUSEPPE ROSSI.
PALLANTE RUGGINENTI, *pubblicista.*
Dott. ATTILIO SANNA.
AVV. RICCARDI SCURATI-MANZONI.
Dott. ENRICO SERENI.
Rag. FRANCESCO SGUARIO.
AVV. UMBERTO SIGNORINI.
AVV. ANTONIO STRAZZA.
AVV. ALFONDO TACOLI.
AVV. DELIO TESSA.
LUIGI TONOSSI.
Prof. AGOSTINO TURLA.
PIETRO TRABATTONI.
ROBERTO VERATTI.
Prof. SILVIO ZORZI.

ADERENTI E SOCI DELL'ASSOCIAZIONE PROPORZIONALISTA

---

POSTILLA ALLA PETIZIONE,
AI SENATORI DEL REGNO

Nella imminenza della discussione senatoria sulla riforma elettorale, approvata dalla Camera dei deputati nello scorso luglio, la Presidenza dell'Associazione proporzionalista crede opportuno qualche rilievo supplementare alla petizione che, insieme a un cospicuo numero di soci e di pubblicisti e cittadini italiani di diverse parti politiche, ebbe l'onore di presentare, nel mese di maggio, così alla Camera come al Senato.

La parte più profondamente politica della petizione, intesa a difendere le ragioni fondamentali del regime democratico, vuol essere anche oggi integralmente riaffermata. Ben vero che, nell'altro ramo del Parlamento, il Presidente del Consiglio ebbe a fare qualche dichiarazione, che a molti parve soddisfacente, sul rispetto della Costituzione e dell'istituto parlamentare. Ma i fatti contano assai più delle parole e il fatto di una riforma intrinsecamente regressiva, come quella che il Governo sottopone ora al Senato, è ben più decisiva di alcune frasi di un discorso. Comunque, l'Associazione proporzionalista, nel cui nome dettiamo questa postilla, e la quale, per la sua stessa composizione, deve ispirarsi alla più assoluta obiettività, non ha difficoltà a prendere atto di quelle dichiarazioni, traendone argomento a bene sperare per l'accoglimento delle tesi di elementare costituzionalità da essa propugnate e difese.

Circa la fondatezza assoluta della pretesa di far responsabile la proporzionale del cattivo funzionamento dell'istituto parlamentare e delle anormalità politiche e post-belliche, confermiamo ugualmente le argomentazioni svolte nella petizione, alle quali non fu data sino ad oggi alcuna seria ed esauriente risposta e confutazione.

Ci limitiamo qui ad alcune osservazioni e proposte, che si potrebbero dire di equità e di tecnica elettorale e rappresentativa, nella ragionevole aspettativa che il Senato vorrà tenerle presenti. Mentre oggi al Senato lo stesso Presidente del Consiglio sembra voglia assegnare una più larga influenza ed efficenza nel meccanismo costituzionale, sarebbe strano che una discussione di tale importanza dovesse iniziarsi e svolgersi sul presupposto che il Senato non attribuisca a se stesso se non una funzione di registrazione senza riserva del testo di riforma elettorale, trasmessagli dall'altro ramo del Parlamento. Ché anzi il Senato, per la sua stessa insospettabile ortodossia, è singolarmente indicato a modificare il disegno

tanto più sono validi e fecondi quanto più fondati su liberi consensi e non sopra pressioni o legittime imposizioni », e più appresso l'invito all'« apparentamento » è ripetuto a proposito delle minoranze che, «nella loro migliore e più sana espressione, riusciranno anche a penetrare in quelle liste che, volendo assicurarsi la maggioranza, dovranno tener conto dei maggiori esponenti della vita nazionale ».

Si tratta, come è evidente, di forme aperte e sfacciate di corruzione politica e parlamentare, attraverso la larvata promessa del seggio elettorale a coloro che, tradendo la propria fede politica e il proprio partito, si fossero schierati con gli sgherri fascisti.

Oggi, in condizioni diverse, il partito della democrazia cristiana tenta una manovra sostanzialmente simile, ottenendo l'apparentamento con altre forze politiche proprio attraverso la promessa della spartizione tra i « parenti » del bottino costituito dal premio di maggioranza.

Ma un quarto elemento, anch'esso singolarmente comune con la relazione alla proposta di legge governativa che la Camera deve discutere, conclude la premessa politica della relazione Mussolini. È la ipocrita affermazione che la soppressione del sistema proporzionale e la riforma proposta siano nell'interesse dell'istituto parlamentare: « Chiunque abbia a cuore l'istituto parlamentare – afferma la relazione fascista – o sia per le sue tradizioni storiche o sia per la rispondenza a sommi principî o sia anche per la difficoltà di trasformazioni intempestive, deve sentirsi confortato da un sistema che, confondendolo col concetto stesso della Nazione, lo rende elemento intangibile di accresciuta autorità e di affermata giustizia.

---

di legge senza che alcuno possa supporne quelle mire e quegli obiettivi che poterono attribuirsi alla opposizione determinatasi nella Camera dei deputati. D'altronde, il disegno di legge non reclama una approvazione di urgenza, se, con savio disegno, il Governo non intende precipitare intempestive coartate consultazioni elettorali, al solo scopo di soddisfare alle impazienze parlamentariste di certi antiparlamentari di professione.

Continuando a dar prova di quella serenità critica e politica cui deve rigorosamente attenersi chi voglia arrivare ad una valutazione tecnica esatta delle riforme legislative, l'associazione proporzionalista non esita a riconoscere che la riforma in discussione, sotto un certo punto di vista, sovverte assai meno i pilastri e gli elementi basilari del sistema elettorale ancora vigente di quello che avrebbe fatto il ristabilimento del Collegio uninominale del quale, per altro, i suoi tenaci e nostalgici sostenitori vedono già una promessa di non lontano ritorno nell'insuccesso pratico immancabile, del sistema oggi proposto, quando divenisse legge dello Stato.

E invero, se non è possibile immaginare offesa più fragrante allo spirito e alla formula proporzionalista e rappresentativa, del trasformare – come fa il progetto – una minoranza che può scendere fino al quarto dei votanti, in una maggioranza di due terzi di eletti; è tuttavia da presumere che, ritornati gli spiriti ad una più equanime considerazione delle cose, degli uomini e dei fatti, sarà meno difficile in avvenire ristabilire la realtà aritmetica e rappresentativa, muovendo da un sistema che, come quello del progetto attuale, ascia intatti i presupposti del sistema proporzionale, (Collegio largamente plurinominale, scrutinio di lista, organizzazione di partito, ecc.), che non da un sistema il quale, come il Collegio uninominale, li avrebbe sconvolti e travolti. Con che sarebbe interrotto quel processo di graduale formazione di grandi aggruppamenti politici nazionali sulle rovine delle chiesuole personalistiche e localistiche, che è insigne merito della proporzionale avere promosso nella vita politica italiana. Risultato questo, che, essa aveva appunto conseguito ristabilendo, nel restaurato carattere politico delle elezioni, la rispondenza necessaria tra l'origine del deputato e la natura della sua funzione, e associando, per tal modo, in un continuato scambio di influenze, non limitato all'attimo elettorale, il Paese politico (nell'organizzazione che lo esprimono) al Parlamento, che prima era da quello politicamente separato ed avulso.

Senonché non si può disconoscere che l'essere così il vizio del sistema più superficiale e quindi meno difficilmente riparabile, non è una buona ragione per non correggerlo, tanto più che – lo avvertiamo in via assolutamente subordinata – sarebbe anche da ventilare la possibilità di un temperamento, capace di conciliare il raggiungimento artificiale dell'obiettivo, che il Governo si propone di conseguire col sistema prospettato nel disegno di legge in discussione, cioè, la costituzione di una larga maggioranza, con un tal quale rispetto della realtà rappresentativa.

Il temperamento consisterebbe in ciò: elevare, da un lato, il *quorum* di voti, necessario ad una lista per fruire del premio di maggioranza, dal 25 per cento a oltre il 50 per cento; diciamo *ad oltre il 50*, perché, solo varcato questo limite, fosse pure di una frazione di unità, si costituisce una maggioranza reale; e, dall'altro lato, nel caso che nessuna lista abbia raggiunto al primo scrutinio la maggioranza assoluta, assicurarne la formazione, col relativo premio, sin dal momento elettorale, distribuendo, in base alla proporzionale pura, e all'esito del primo scrutinio, una sola metà dei seggi parlamentari; procedere poi immediatamente a un secondo giro di scrutinio fra le sole due liste relativamente prevalenti (le due minoranze più forti); e a quella fra esse che consegna la maggio-

« È là in quell'agone predisposto alla più alta considerazione dei problemi politici e sociali, le grandi correnti politiche dovranno, trovare il campo per la loro ricognizione. Una continua trasfusione di forza morale si alternerà allora a vicenda tra Paese e Parlamento ».

Oggi ognuno sa quanto la riforma fascista abbia giovato all'istituto parlamentare, ed ognuno può dare un giudizio sulla « infrangibilità » dell'istituto stesso quale uscì dalle elezioni che seguirono quella riforma. Perciò oggi ogni cittadino democratico non può

---

ranza – in questo caso necessariamente maggioranza assoluta – attribuire i due terzi, o magari i tre quarti, dei seggi parlamentari rimanenti (1).

Con tale sistema – che rappresenta l'applicazione alle liste, anziché agli individui, dell'istituto di ballottaggio – mentre il primo scrutinio garantirebbe per metà della Camera una rappresentanza proporzionale a tutti i partiti, la formazione di una larga e solida maggioranza sarebbe parimenti assicurata dal secondo scrutinio, per la seconda metà dell'assemblea, senza offendere troppo gravemente la onestà delle cifre e la volontà degli elettori poiché il premio o privilegio sarebbe almeno concesso a una maggioranza effettiva, uscita dalle urne. E si rimarrebbe in qualche modo sulla linea del progetto governativo; il cui autore ha mostrato di comprendere – come del resto ha rilevato il relatore della maggioranza della Commissione alla Camera, onorevole Casertano – la invincibilità dell'obiezione mossa al primitivo progetto Bianchi nella nostra petizione: del non raggiungersi, cioè, neanche l'obbiettivo della formazione artificiale di una maggioranza, se il nuovo sistema del premio alla maggioranza non si innesti sulla unicità della circoscrizione. Unicità per altro che, per non dare risultati arbitrari, deve accompagnarsi alla limitazione del premio stesso alla sola lista che abbia raggiunta la maggioranza assoluta.

Su due altri punti richiamiamo l'attenzione del Senato: sulla necessità di tornare al primitivo testo ministeriale, ripudiando il cosidetto sistema della lista rigida di maggioranza, introdotta dalla Camera, e di eliminare la disposizione che esige – perché una lista sia ammessa a concorrere alla distribuzione nazionale dei seggi – che essa venga presentata in almeno due circoscrizioni regionali.

Circa il primo punto, non richiameremo la ingiustizia della diversità del trattamento riservato alla lista che ottenne la maggioranza relativa nei confronti delle altre liste di minoranza, per quanto riguarda il giuoco delle preferenze; la prima, oltre il privilegio dei due terzi avrebbe la sicura elezione di tutti i candidati; le altre, oltre la mutilazione numerica, si vedrebbero esposte al pericolo di interventi estranei nella loro selezione interna. Neppure richiameremo l'assurdità per cui un candidato della lista di maggioranza si potrebbe vedere eletto anche senza aver ottenuto una sola designazione preferenziale, non solo nel Collegio, ove egli si presenta ma in tutto il Paese; nell'altra, per cui una lista che in una determinata circoscrizione non fosse per conseguire neppure un voto, avrebbe automaticamente i due terzi degli eletti, anche nei confronti della lista che fosse per conseguire, in quella circoscrizione, l'unanimità dei voti.

Prescindiamo da tutti questi assurdi, per limitarci ad una considerazione, inspirata all'interesse e alla dignità stessa della lista di maggioranza. Questa non ha possibilità di selezioni personali; chi vi entra è senz'altro eletto. Il dato numerico

---

(1) Esempio pratico:

*Primo scrutinio.*

5 partiti: *A*, *B*, *C*, *D*, *E*, ottengono la seguente percentuale di voti: *A*: 35 per cento, *B*: 30 per cento, *C*: 25 per cento, *D*. 5 per cento, *E*: 5 per cento.

Si distribuisce con la proporzionale, dei 535 mandati, la prima metà cioè 265: *A*: 94, *B*: 80, *C*: 67, *D*: 13, *E*: 13.

Dopodiché nessuna lista avendo ottenuto la maggioranza assoluta, necessaria a conseguire il premio di maggioranza, si procede alla seconda votazione, fra le liste *A* e *B* per la distribuzione fra esse dei 268 posti residui.

Facciamo l'ipotesi più difficile per la formazione di una maggioranza assoluta alla Camera; supponiamo che, nel ballottaggio, prevalga non la lista che conseguì, nella prima distribuzione, 94 posti, ma quella che ne conseguì solo 80. Supponiamo cioè che nel

*Secondo scrutinio*

la lista *A* consegua, anziché il 35, il 44 per cento, la lista *B*, anziché il 30, il 56 per cento. Si assegnano così dei restanti 268 posti, i tre quarti (201) a *B*, e un quarto (67) ad *A*; e si ha il seguente risultato definitivo:

deputati 535; maggioranza assoluta 268;

*A* (94 + 67) = 161; *B* (80 + 201) = 281;

restando alle liste *C*, *D*, *E*, i posti 67, 13,13, rispettivamente del primo scrutinio.

Nel caso esemplificato, per la formazione della maggioranza assoluta fu necessario ricorrere al premio dei tre quarti, perché si era fatta l'ipotesi – l'ipotesi peggiore cioè: della prevalenza in ballottaggio della lista, che era stata soccombente al primo scrutinio. Normalmente il premio dei due terzi dovrebbe bastare allo scopo, perché l'ipotesi di un unico solidale schieramento di tutti i soccombenti uniti è estremamente improbabile; una vera ipotesi limite.

Per il secondo scrutinio (quando ne sia il caso) servirebbero le stesse schede già preparate per il primo, avvertendosi nei manifesti che la votazione è valida soltanto per uno dei due partiti in ballottaggio e le preferenze valide non potranno darsi che a quei candidati degli stessi due partiti che non furono proclamati eletti al primo scrutinio, dei cui nomi i manifesti stessi pubblicheranno l'elenco. Il congegno poi potrebbe rendersi più elastico quando si consentisse a ciascuna della due liste rimaste in campo, di modificare i propri nomi, sia pure entro un limite determinato, per esempio i due quinti, e soltanto – ben inteso – sostituendo nomi di candidati già presentati in altre liste nel primo giro di scrutinio. Questa ultima variante avrebbe una certa parentela con l'istituto della « *apparentement* » proposto in Francia. Ma intendiamo le obiezioni molteplici che essa può suscitare sovrattutto dal punto di vista dell'affermazione netta (per quanto è possibile in un ballottaggio) dei singoli partiti, che è una delle prerogative, e normalmente la più alta, del sistema proporzionale.

che considerare con supremo scetticismo le seguenti analoghe considerazioni contenute nella relazione al disegno di legge governativo:

« Non aderirebbe, infatti, alla realtà ed alle obbiettive esigenze postulate dall'interesse collettivo e non risponderebbe al suo essenziale fine specifico una *legge elettorale che non mirasse, quale mezzo a fine, a conseguire, traendone l'indicazione dalla volontà dell'elettorato, un'adeguata funzionalità dell'organo da costituire: esigenza questa che rivela il suo determinante valore proprio nei riguardi del Parlamento, fulcro e centro dell'organizzazione politica della Nazione* ».

Come è noto, l'esame del disegno di legge Mussolini fu affidato ad una commissione speciale composta di diciotto deputati (Giolitti, Salandra, Orlando, Orano, Paolucci, Chiesa, De Gasperi, Falcioni, Fera, Grassi, Graziadei, Lanza di Scalea, Lazzari, Terzaghi, Turati, Casertano, Bonomi e Micheli).

Tale commissione presentò il 4 luglio 1923 una relazione di maggioranza a firma dell'onorevole Casertano ed una relazione per la minoranza a firma degli onorevoli Micheli e Bonomi a nome degli altri sei commissari Chiesa, De Gasperi, Falcioni, Graziadei, Lazzari e Turati che riproduciamo in calce integralmente (1).

---

sopprime ogni valutazione qualitativa e personale. Criterio aristocratico... a rovescio, nel quale il Presidente del Consiglio, con la sua caratteristica terminologia, non può non ravvisare gli estremi di una forma di suocerismo sedentario elettorale. Ma, a parte anche ogni considerazione, che vorremmo dire qualitativa, aristocratica ed estetica, notiamo come la sicurezza della elezione automatica per chi partecipi a quella vera arca di Noè elettorale, che è la lista rigida (onde l'essere eletto candidato significa senz'altro essere... candidato eletto), renderà anche più difficile la formazione della lista di maggioranza, moltiplicando a dismisura gli aspiranti, disposti, per riuscir candidati, a giuocare il tutto per il tutto. Se i candidati... alla candidatura in una lista non rigida saranno mille, in una lista rigida saranno diecimila. La farsa della corsa al listone avrà ombre, non solo di comicità antiestetica, ma di tragedia! Domandiamo, perciò: che il Senato deliberi su questo punto il ritorno al primitivo progetto governativo, non privo di inconvenienti, ma incomparabilmente minori dell'assurdo ridicolo del candidato, che, anche a volerlo, non può... non essere eletto.

Chiediamo, poi, che ad una lista, per essere validamente presentata, basti di essere presentata in una sola circoscrizione regionale. Due sole considerazioni fra le molte che potrebbero farsi a questo proposito. 1°) Non è nell'interesse della vitalità nazionale sopprimere e comprimere le vitalità regionali, che la prima non contraddicono ed alimentano, specialmente in un Paese come l'Italia, dove lo sviluppo delle regioni, accanto a pagine oscure di storia, può vantare fasti di gloria e di grandezza; e ciò mentre esistono formazioni politiche che, sebbene soltanto regionali, sono di sicura fede italiana, come, ad esempio, il Partito Sardo d'Azione; 2°) l'Italia deve creare possibilità d'affermazione legale e di difesa a quegli elementi allogeni, che essa ha assorbito nella sua compagine. L'Italia, che ha cacciato l'Austria dal proprio suolo, non deve reintrodurvela, capovolta. Deve, all'opposto, seguire quella politica di libertà, per non aver seguita la quale l'Austria aveva acutizzato in Italia un problema irredentistico, che invece non si pose presso altre popolazioni italiane distaccate dallo Stato italiano e comprese in altri stati, appunto per il loro regime più liberale.

Limitazione dunque del conferimento dei due terzi dei seggi alla lista che consegue la maggioranza assoluta: introduzione correlativa dei due giri di scrutinio, pel caso che la maggioranza assoluta non sia raggiunta da alcuna lista a primo scrutinio, onde garantire che una maggioranza assoluta si formi, abolizione della lista rigida, riconoscimento delle liste interregionali; ecco le principali modificazioni al disegno di legge elettorale, che noi – in via, ripetiamo, subordinata e come un meno peggio – raccomandiamo alla attenzione e alla approvazione del Senato, e alle quali non vediamo perché lo stesso Governo debba opporsi, se – come ha ripetutamente affermato il Presidente del Consiglio e come si può indurre dalla sua stessa resistenza a certe imposizioni faziose – il Governo non è alieno dal consentire quelle modifiche, anche nella legge elettorale, le quali valgano a migliorarla nella sua compagine tecnica, pur senza turbare l'economia del suo obiettivo: di promuovere la formazione di più larghe e solide maggioranze parlamentari.

*La Presidenza dell'Associazione Proporzionalista:* F. TURATI, *Presidente;* F. PUGNO, *Vice Presidente;* L. DEGLI OCCHI, *Segretario.*

---

(1) La minoranza della Commissione dei Diciotto composta degli otto commissari Bonomi, Chiesa, De Gasperi, Falcioni, Graziadei, Lazzari, Micheli e Turati, sente il dovere di riferire alla Camera le ragioni per le quali, in un argomento di tanta importanza che trascende le contingenze dell'ora e tocca il modo di formazione dell'assemblea rappresentativa, essa si è profondamente divisa dalla maggioranza della Commissione, la quale numericamente ne è di poco superiore.

Gli otto commissari di minoranza, provenendo da diversi punti dell'orizzonte politico, hanno portato, nell'esame del disegno di legge, motivi e ragioni che attengono anche alla sostanza

Non si può tralasciare di indicare gli argomenti fondamentali che gli uni opposero agli altri in quel frangente così grave per la storia del nostro Paese.

Il relatore di maggioranza, tra una citazione del Montesquieu ed una citazione dantesca, tra un detto latino ed un passo di qualche poco illustre costituzionalista, contiene, in sostanza, quattro affermazioni fondamentali.

La prima affermazione è che il disegno di legge presentato dal governo fascista non era

---

dei loro principî politici. Ma se queste particolari vedute troveranno sia nelle relazioni speciali degli onorevoli Lazzari e Graziadei, sia nelle dichiarazioni allegate degli onorevoli Chiesa e Turati, sia nel dibattito parlamentare un eventuale svolgimento, qui, in questa relazione, essi intendono limitarsi ad esporre le ragioni principali della loro opposizione alla proposta riforma del nostro sistema elettorale. Nella grande varietà di correnti d'opinioni che sono rappresentate nei nostri parlamenti, né il consenso ad una proposta di legge né l'opposizione a tale proposta, possono derivare da un unico sistema d'idee. E tale è appunto il caso attuale dove, se le opposizioni sono variamente colorate, anche le adesioni muovono, per alcuni dalla convinzione della bontà del progetto, per altri dalla rassegnata acquiescenza ad un asserito male minore, per altri ancora da considerazioni politiche estranee al merito della riforma.

* * *

La proposta riforma della legge elettorale politica non si ispira ad alcuno dei grandi principî intorno ai quali si è disputato di recente in tutte le grandi democrazie di Europa. Prima, durante e dopo la guerra, in tutti i paesi dell'Europa centrale ed occidentale, la lotta fra l'antico sistema maggioritario e il nuovo sistema proporzionale ha occupato la scena politica, dando al sistema proporzionale la vittoria piena in quasi tutta l'Europa continentale e serrando da presso le ultime resistenze dell'Inghilterra, la quale – come appare chiarissimo a chi segue lo sviluppo della propaganda proporzionalista – non potrà sottrarsi a lungo alla prevalente volontà dei suoi maggiori partiti. Anche nella Camera italiana, nell'estate del 1919, il sistema proporzionale, mercé la fervida adesione di uomini di tutte le parti della Camera, della Sinistra, del Centro e della Destra, poté prevalere sui fautori dell'antico sistema maggioritario.

Ma oggi, di fronte al presente disegno di riforma, questi alti dibattiti parlamentari non potranno certo rinnovarsi, giacché non trattasi *né di revocare in pieno il sistema proporzionale, né di instaurare in pieno il sistema maggioritario.*

Se il progetto in esame mirasse a revocare il sistema proporzionale, non ne dovrebbe lasciar vivere tutta l'esteriorità pesante, rigida, complicata. Le critiche più severe al sistema proporzionale si appuntarono sempre, non già al suo principio fondamentale – la cui equità venne da tutti riconosciuta – ma alla necessità di imporre all'elettore la scelta fra liste non composte da lui ma dai Comitati di partito, e soprattutto, alla

---

inesorabile esigenza di disporre che la riuscita del candidato dipenda o dall'ordine assegnato ai candidati dal proprio Comitato o dalla lotta fratricida delle preferenze. Questi mali necessari del sistema proporzionale, per i quali si è tanto tuonato in nome della libertà dell'elettore, del misconosciuto valore individuale dei candidati, tutti questi asseriti mali necessari ai quali si è, con diagnosi affrettata, e con lo stesso furore con cui prima si era demolito il collegio uninominale, attribuito l'abbassamento delle nostre assemblee e il decadimento del costume parlamentare, restano ancora nel presente disegno di legge; aggravati e appesantiti da un congegno anche più macchinoso e complicato. Ciò che viene revocato della proporzionale non è già quel complesso di inconvenienti che sono insiti nella sua applicazione, ma bensì il principio di giustizia per il quale questi inconvenienti potevano accettarsi e tollerarsi. Infatti la proporzionale rimane nel suo pesante meccanismo di liste, di quozienti, di preferenze; soltanto essa non assegna più a ciascun partito ciò che gli spetta, ma dà all'uno, togliendolo agli altri, un premio che distrugge il concetto equo di proporzione.

Neppure il sistema proposto mira ad instaurare in pieno il sistema maggioritario. Questo sistema, che prevalse per lungo tempo in tutta l'Europa, e che ancora resiste in Inghilterra, ha la sua più genuina espressione nel collegio uninominale. Da noi, prevalendo il sistema maggioritario, la nazione era divisa in tante unità; in ciascuna unità chi otteneva la metà più uno dei votanti era eletto. Con lo scrutinio di lista, che ebbe vigore in Italia per un decennio, dal 1882 al 1892, il sistema rimase sostanzialmente affine: erano coloro, che ottenevano individualmente il maggior numero di voti nella circoscrizione, quelli che venivano eletti. In Inghilterra, mancando il ballottaggio, è eletto colui che nel collegio uninominale ha il maggior numero di voti. Ma l'atteggiamento della lotta nel collegio uninominale è tale da raggruppare di consueto i varî partiti intorno a due principali contendenti; gli altri candidati non rappresentano normalmente se non affermazioni ideali che reputano opportuno di rimanere tali. Ad ogni modo in Inghilterra la maggioranza della Camera dei Comuni è composta dagli eletti in un numero di unità territoriali che è la maggioranza assoluta del loro numero totale, cosicché essa ha per sé – per usare una frase impropria, ma espressiva – la maggioranza assoluta del territorio. Nel sistema che si propone, invece, lo spirito del sistema maggioritario è profondamente adulterato. Non è la maggioranza effettiva del corpo elettorale interrogato nel

una vera e propria legge elettorale ma una semplice modifica di esso tendente « ad eliminare il fondamentale difetto della legge in vigore che impedisce la formazione di una maggioranza omogenea ».

---

collegio nazionale che conquista un premio di maggioranza nell'assemblea. Se così fosse, se veramente la metà più uno dei votanti si esprimesse per una lista, lo spirito del sistema maggioritario vorrebbe che essa – come è scritto nella relazione al progetto del governo – « non avesse, in una assemblea di 535 deputati, una maggioranza di 268 componenti » – ma profittasse di una maggioranza ben più salda e più congrua alle esigenze di una azione forte e continua. Ma il sistema che si propone è ben lungi dall'accogliere questo principio della genuina maggioranza, giacché esso attribuisce ad una frazione del corpo elettorale una grandissima maggioranza nell'assemblea senza pretendere che questa frazione costituisca la maggioranza del corpo elettorale, ma esigendo soltanto che questa minoranza premiata sia superiore a ciascuna delle altre minoranze in cui si fraziona la massa dei votanti.

Ma come non si può parlare di sistema maggioritario o di sistema proporzionale, giacché nessuno dei dati della scienza e dell'esperienza può essere legittimamente invocato nella discussione del presente disegno di legge, così è ozioso ed incongruo discutere il principio del Collegio nazionale, principio che ha origini nobilissime ed ha, negli anni passati, esercitato un fascino profondo sopra alcune correnti dell'opinione pubblica.

Il collegio nazionale presupporrebbe tutta la nazione costituita in un unico collegio: liste di candidati per tutta la nazione dovrebbero essere presentate al corpo elettorale nazionale, che, senza preoccupazioni localistiche, sceglierebbe tra quelle liste o fra quei candidati. Allora, ma allora soltanto, si eviterebbe quello spezzettamento del suffragio in altrettante circoscrizioni o collegi, spezzettamento che faceva dire a Emilio De Girardin che « le morcellement électoral n'est pas l'application du suffrage universel; il en est la mutilation ».

Ma il sistema che ci è proposto non arriva a costituire tutta la nazione in collegio nazionale: anzi, per mantenere un rapporto indissolubile fra il deputato e il territorio, divide la nazione in 15 circoscrizioni elettorali (la cui delimitazione è già piena di doloroso travaglio), e a ciascuna assicura un numero fisso di rappresentanti. Ma non solo si opera apertamente quello che Girardin definiva la mutilazione del suffragio, ma non s'impone, secondo vorrebbe la logica del collegio nazionale, che le liste siano presentate in tutte le circoscrizioni esigendosi soltanto che esse siano presentate in due circoscrizioni e stabilendo che tutte le operazioni, tutti i conteggi, tutti i quozienti, siano e restino circoscrizionali, trasformando l'elezione del preteso collegio nazionale in altrettante elezioni circoscrizionali. La stessa lista che deve conquistare la grande maggioranza dell'Assemblea può non essere lista nazionale: basta che essa sia presentata in un gruppo di circoscrizioni sufficiente a darle una relativa prevalenza sullo spezzettamento e sulla disorganizzazione delle altre correnti dell'opinione pubblica.

Lo stesso ragionamento viene ripetuto oggi, e la sincerità di quella affermazione di allora, giudicata in base alla portata storica che ebbe quella « limitata riforma », può aiutare il Parlamento italiano a giudicare sulla

---

Tutto ciò abbiamo scritto, non per contrapporre il collegio nazionale al sistema proposto che ne è la negazione, giacché né spetta a noi proporre sostitutivi, né ci dissimuliamo le difficoltà pratiche della sua applicazione, ma vogliamo che resti ben chiaro che, come non ci si può appellare ai principi maggioritari o proporzionali, così non ci si può riferire al collegio nazionale e coprire con questa bandiera, antico retaggio di nobilissime democrazie, un sistema del tutto nuovo e supremamente empirico.

Le fasi attraverso alle quali è passata la compilazione del presente disegno di legge dimostrano, del resto, come il suo congegno non si ispiri ad alcun chiaro e sperimentato principio.

Si voleva, all'inizio, dividere la nazione in un certo numero di circoscrizioni, e in ciascuna di tali circoscrizioni applicare un sistema analogo se non identico, a quello in vigore per le nostre elezioni amministrative, dove però si votano i nomi e non le liste. Si voleva disporre con ciò che lista in prevalenza relativa sulle altre ottenesse i due terzi dei mandati assegnati alla circoscrizione. In definitiva si intendeva di riferirsi *grosso modo* all'uso inglese che non ammette il ballottaggio, senza però riflettere che in Inghilterra si tratta di piccole circoscrizioni a sistema uninominale, e che, appena si esce dal collegio uninominale, si adottano anche colà sistemi diversi, come per le elezioni politiche nelle università di Oxford, Cambridge e nelle Combined English Universities, dove, per il People Act del 1918, si adotta un sistema a principio proporzionalistico. Senonché abbozzato questo congegno, che può chiamarsi sistema Bianchi dal suo ideatore, ci si è accorti che non si poteva con esso assicurare ad un partito i due terzi di tutti i mandati parlamentari. Non in tutte le circoscrizioni la lista, che deve ad ogni costo avere 356 deputati, sarebbe riuscita in prevalenza relativa. La colorazione politica di un grande paese non è mai uniforme; ragioni e tradizioni storiche, morali ed economiche producono risultati politici diseguali. Il sistema, adattandosi alla varietà territoriale avrebbe rivelata e rispecchiata la varietà naturale delle correnti, che qua prevalgono e là declinano nelle diverse zone della nazione.

Occorreva dunque, imporre una uniformità al risultato elettorale e assicurare in maniera certa

reale portata delle « modifiche » che oggi si propongono alla vigente legge elettorale.

Qui vogliamo solo prendere spunto dalla relazione in esame per riaffermare ciò che non poté sfuggire nemmeno a quel relatore così consenziente con i propositi del fascismo, vale a dire la sostanziale rilevanza costituzionale che la legge elettorale ha nell'ordinamento di uno Stato moderno.

Ma la parte fondamentale di quella relazione di maggioranza consisteva in una critica crudele dei pretesi conclamati difetti

---

ad una lista di due terzi dell'Assemblea. E allora, pur lasciando immutato il sistema delle circoscrizioni, che votano separatamente e che hanno il loro numero fisso di rappresentanti, si è sovrapposto a questo congegno un calcolo (per mobilitare il quale si è disturbato, nei suoi sonni, il principio del collegio nazionale) per assegnare senz'altro, sommati i risultati in tutto il regno, alla lista che prevale su ciascun'altra, i due terzi dei mandati, anzi, secondo il testo della maggioranza della commissione, per proclamare eletti uniformemente in tutte le circoscrizioni d'Italia le liste dei 356 candidati del partito che, avendo più mezzi per accogliere voti dovunque, può schiacciare i partiti o più deboli o non possentemente organizzati.

Chiarita con ciò l'origine del congegno proposto non ci resta che esaminare la legittimità del fine per il quale è stato foggiato, giacché la stessa relazione ministeriale – uscendo con molta franchezza fuori della sfera delle discussioni dottrinali – afferma rudemente che « il fine deve consigliare ed imporre il mezzo ».

* * *

I fini ai quali si ispira e obbedisce la proposta riforma sono chiaramente espressi nella relazione ministeriale. Il sistema proporzionale, benché abbia trionfato in tutti i maggiori paesi dell'Europa continentale, vi è definito: « il prodotto di tempi nei quali la realtà dei fatti viene sottoposta ad evanescenti astrazioni ». Tale sistema riproduce, sì, il corpo elettorale nell'assemblea legislativa, ma « toglie alla maggioranza il mezzo di efficaciemente deliberare ». Il Governo, secondo i proponenti, deve poter essere governo di una sola parte politica che abbia una sua salda e sicura maggioranza. Deve poter essere governo di partito, e non governo di coalizione. I governi di coalizione sono accusati di essere sempre impacciati da preventive compromissioni, cosicché i governi che uscirono dalle elezioni del 1919 e del 1921 sono dichiarati « afflitti da quel marasma che ebbe la sua nemesi storica nell'evento del fascismo ».

Intanto noi impugnamo la verità di questa requisitoria la quale trascura nientemeno il più grande fatto della storia moderna: la guerra dei cinque con tutte le sue ripercussioni politiche economiche e psicologiche. Non tutti i commissari di minoranza sono disposti ad assolvere la proporzionale da ogni influenza nelle difficoltà di governo: taluni di essi ammettono che essa, irrigidendo i partiti parlamentari e organizzandoli ufficialmente nella Camera, ha reso più disagevole il compito del governo in ore di estrema difficoltà e di estremo pericolo. Ma tutti però concordano nel ricordare che simili accuse al sistema elettorale, cagione d'ogni male e fonte di decadimento, si sono alzate, quasi concordemente da tutti i settori della Camera, quando nel 1919 si trattò di condannare a morte il sistema maggioritario uninominale.

La realtà è sempre più complessa delle facili diagnosi. E la realtà dimostra che dopo le prime elezioni proporzionalistiche del 1919, in un'ora perigliosa e difficile per le condizioni interne ed esterne del paese, la Camera poté esprimere senza alcun travaglio, un governo durato un intero anno, cioè quanto non hanno durato in Francia e Germania – nell'agitato dopoguerra, che non è comparabile con i periodi tranquilli e normali – le più solide combinazioni ministeriali.

Dopo le seconde elezioni proporzionalistiche del 1921, la maggiore instabilità del governo e le lunghissime crisi ministeriali sono dipese, non tanto dalla composizione numerica dei partiti nella Camera, quanto dal fatto che non solo l'estrema sinistra ha mantenuta la sua costante opposizione ad ogni governo, ma la nuova forza fascista è entrata in Parlamento non per inalvearsi nel regime ma per preparare di fuori, con la organizzazione delle squadre armate, quella che la relazione ministeriale chiama « la nemesi storica del fascismo distruggitore e restauratore ». La debolezza delle maggioranze parlamentari, dopo le elezioni del 1921, deriva in gran parte dall'irriducibile ostilità delle due forze di estrema sinistra e di estrema destra e dalle condizioni veramente eccezionali del Paese.

Detto ciò per ristabilire la verità storica, noi affermiamo che il proposito di creare governi di partito sorretti da grosse maggioranze di partito, è contrario alle più chiare tendenze dell'evoluzione politica.

Le tendenze della società moderna procedono in direzione perfettamente opposta. Il vecchio tipo di un Parlamento diviso in due soli grandi partiti – i *tories* e i *whigs* – della vecchia Inghilterra non esiste più in alcuno dei maggiori paesi d'Europa. Con nessun sistema elettorale – sia che si adotti il collegio uninominale, o lo scrutinio di lista maggioritario o la proporzionale – si potrà impedire la molteplicità di tendenze, di idee, di programmi, che è la caratteristica dell'epoca nostra. Nelle società moderne dove le classi, i ceti, gli interessi e le inclinazioni della cultura e della morale sono in continuo movimento, e dove – agitate ancora dalla grande scossa della guerra – le passioni danno a ciascuna tendenza un netto e crudo risalto, la pretesa di costituire il governo di un

dell'esperimento proporzionale. Affermava il Casertano che la Camera uscita dalle elezioni con la proporzionale era stata incapace di esercitare effettivamente il potere legislativo e che anzi era stata « contentissima » di delegare tale potere in misura ampia al Governo.

Il relatore di maggioranza addebita poi all'avvenuto esperimento del sistema proporzionale la pretesa dimostrata impossibilità di costituire stabili maggioranze parlamentari e conseguentemente governi stabili, ricordando le frequenti crisi parlamentari e politiche avvenute in Italia dopo il 1919.

È interessante rilevare che il relatore di maggioranza giustifica la proposta di riforma fascista proprio partendo da tali presunte

---

solo partito, mettendo tutti gli altri ai margini o all'opposizione, è una assurdità antistorica.

La realtà, in tutti i grandi paesi d'Europa (che non pensano certo a maggioranze fittizie), è questa: che il Governo deve ormai poggiare sopra una coalizione di partiti ciascuno dei quali non è mai tanto forte per costituire da solo il governo e per porre sullo stemma dello Stato il nome della propria parte.

In Italia il Governo di coalizione non comincia con la proporzionale. Esso ha una lunga storia che data da alcuni decenni, e che registra casi, non infrequenti, in cui, per il ritiro di un solo partito della coalizione, il Governo si è dimesso pur potendo ancora contare sopra una sufficiente maggioranza. Certamente in questo ultimo e recente periodo il governo di coalizione è degenerato in Italia in governo di combinazione. Aiutando i fattori di cui abbiamo ricordato, e che hanno indebolito all'estremo le maggioranze parlamentari, abili manovratori hanno composte e scomposte queste maggioranze aggruppamento, in guise diverse, i gruppi e i gruppetti della Camera, spesso sorti in nome di differenziazioni politiche ma in vista di nuove combinazioni per l'agognata conquista del potere. Tutta la piccola e agitata storia di Montecitorio in questo ultimo periodo deriva da questa incomprensione del governo di coalizione e dalla deformazione che l'idea della coalizione ha subito nella pratica parlamentare italiana.

Ma l'oscuramento, abbassamento di un periodo della nostra vita parlamentare, non giustifica un rimedio che è contrario alle più chiare, più evidenti, più incoercibili tendenze del nostro tempo.

D'altra parte, il governo di un solo partito, dominatore incontrastato nel Parlamento, dove una maggioranza pletorica lo sostiene con la sua organizzazione solida e imbattibile, non è certo l'ideale cui deve tendere un libero reggimento democratico.

Un tempo, quando in Italia – come nei grandi paesi dell'estero – il governo si alternava tra la destra e la sinistra non vi era alcun inconveniente in un governo di partito. Destra storica e sinistra storica, erano, in sostanza, il prodotto della stessa classe: la classe media, la classe della cultura e delle professioni. Gli uomini della destra e della sinistra, che non venivano da partiti organizzati e che non avevano dietro di sè organizzazioni di partito, potevano governare con austero rispetto della sovranità dello Stato che non avrebbero mai messo a servizio del proprio partito.

---

Ma oggi, con il presente disegno di legge che assegna due terzi dell'Assemblea alla lista che prevale su ciascuna altra concorrente, solo i grandi partiti organizzati, solo i grandi partiti di massa, potranno conquistare il governo. E allora non avremo più lo scrupoloso limite tra la sfera dello Stato e la sfera del partito, che fu vanto degli antichi statisti, ma avremo, per fatalità di cose più forte della volontà degli uomini, l'onnipotenza degli organizzatori di partito, i quali costringeranno il governo espresso dalle loro file, imposto dalla loro volontà ormai superiore a quella del Capo dello Stato, a mettere gli organi dello Stato a servizio degli organi di partito. A mettere gli uomini del partito in tutti i posti eminenti senza considerazioni di competenza, a confondere, in una parola, lo Stato col partito.

La varietà dei partiti, rappresentanti esattamente nel Parlamento la varietà delle correnti di opinione esistenti nel paese, e di cui alcuna non è quasi mai, nel nostro ambiente e nel nostro tempo, così prevalente da dominare tutte le altre, se ha prodotto qualche inconveniente, ha però avuto dovunque le sue grandi benemerenze. Questa varietà, che esclude la schiacciante preminenza, ha permesso al Capo dello Stato di forgiare il Governo secondo le tendenze medie dei partiti prevalenti, ha obbligato questi partiti a trovare i punti comuni per l'accordo scartando dai loro programmi tutto ciò che era eccessivo o prematuro, ha indotto anche i partiti più audacemente rinnovatori a considerare la convenienza di ricercare le utili collaborazioni. Tutto questo l'artificioso sistema che permette ad un partito, che non è la maggioranza del corpo elettorale, di conquistare da solo il potere e di tenerlo da solo con una maggioranza strabocchevole vuole annullare e distruggere; riducendo la funzione del Capo dello Stato e la funzione del Parlamento alla pura registrazione della volontà del partito dominante il cui governo – contro lo spirito della nostra Costituzione – dominerà indisturbato fino alla nuova consultazione del paese.

Ma se il fine cui mira apertamente il congegno che viene proposto, né risponde alla tendenza del nostro tempo, né risponde alla pratica dei liberi reggimenti democratici, esso però ha in sé la propria negazione, giacché sarà distrutto da gioco stesso del congegno che esso ha foggiato.

Il sistema elettorale che si propone è fatto veramente in una situazione particolare e presente. Lo afferma la stessa relazione ministeriale, la quale confessa ch'esso non s'ispira a dottrine e a teorie, ma risponde alla necessità dei tempi. Ora se è

incapacità del sistema proporzionale di assicurare una maggioranza stabile ed un efficace funzionamento dell'Assemblea, incapacità presentate come storicamente documentate dall'esperienza avvenuta in quei quattro anni di vita parlamentare, senza pretendere di teorizzare tale difetto del sistema. Conviene qui ricordare che una simile giustificazione storica, fondata sull'esperienza della legislatura che si avvia al termine, non dovrebbe costituire il fondamento del disegno di legge che ci viene proposto, dal momento che nell'attuale legislatura un solo partito ha disposto e dispone della maggioranza assoluta dei seggi.

Altro caposaldo polemico del relatore di maggioranza fu il rimprovero ai socialisti (riformisti) di aver sostenuto od accettato in

---

certo che anche le leggi fondamentali dello Stato si inspirano al proprio tempo, è anche certo che tali leggi non si fanno per la situazione politica del momento. Esse durano anche oltre la situazione che le ha consigliate. Ed allora è prevedibile che lo stesso primo esperimento di questo congegno – dato che il Parlamento voglia tradurlo in legge – insegnerà ai partiti che è sommamente ingenuo contrastarsi i pochi posti di minoranza, quando, con una opportuna coalizione, essi potranno conquistare i due terzi dell'assemblea. E allora le maggioranze di coalizione e i ministeri di coalizione, che si credeva aver sequestrati per sempre dalla nostra storia politica, rispunteranno più ibridi e più illogici quanto più il grosso premio di maggioranza avrà indotto a furia gli appetiti elettorali ad accordarsi per la spartizione del bottino.

* * *

Confutato il fine da cui muove la proposta riforma, esporremo succintamente i maggiori inconvenienti e pericoli del mezzo col quale si intende raggiungerlo.

Non è compito della minoranza della Commissione, la quale si è dichiarata contraria al principio informatore del presente disegno di legge, di esaminare criticamente le varie disposizioni, entrando nella discussione degli articoli. Indubbiamente vi sono delle disposizioni che ottennero l'unanime adesione dei commissari, come quelle che introducono la Scheda di Stato che è una delle garanzie della libertà e della segretezza del voto, qualora però sia congiunta al più assoluto rispetto per la piena libertà del corpo elettorale e per la effettiva libertà dei partiti e dei candidati, che debbono illuminare l'opinione pubblica con la stampa e col comizio. Qui noi intendiamo esaminare il congegno proposto non per ritoccarlo nelle sue parti, ma al fine di dimostrare che esso, muovendo dal proposito di assicurare un grosso premio di maggioranza alla lista prevalente, è necessariamente costrutto in maniera da stabilire una diseguaglianza profonda tra i deputati e una disparità egualmente profonda tra gli elettori, abbassando l'efficacia morale del mandato parlamentare, e, nella sua prossima e remota applicazione, è tale da suscitare inconvenienti e pericoli che possono turbare profondamente lo svolgimento della vita nazionale.

Il sistema proposto era stato sul principio concepito dai suoi ideatori sulla base del collegio unico nazionale. Quindi a quella che sarebbe stata

---

la lista prevalente, come a tutte le altre, si intendevano applicare i quozienti nazionali. Senonché la subita insurrezione di tutte le tradizioni provinciali e regionali, gelose delle proporzioni della propria rappresentanza, ha fatto abbandonare un sistema che avrebbe dato più deputati alle regioni dove la più intensa lotta avesse richiamato alle urne un maggior numero di elettori, e viceversa. Per superare questa invincibile opposizione si è stabilito fermanente questo principio: ogni circoscrizione elettorale deve avere un numero fisso di deputati.

Dato ciò, non sono state più possibili che le seguenti due soluzioni: o applicare un quoziente nazionale alla lista prevalente nel Regno e assegnare poi i posti residui in ciascuna circoscrizione alle liste di minoranza secondo quozienti circoscrizionali; o assegnare uniformemente in tutte le circoscrizioni alla lista prevalente nel Regno due terzi dei mandati assegnati alla circoscrizione, attribuendo l'altro terzo alle liste di minoranza secondo quozienti circoscrizionali. Il primo sistema è quello del disegno ministeriale, il secondo è quello della maggioranza della Commissione. Ma dall'uno e dall'altro sistema traspaiono evidenti le incongruenze, le diseguaglianze, le offese al sentimento onde trae forza il mandato parlamentare.

Col primo sistema si mira ad avere deputati di maggioranza eletti tutti con una medesima quota di voti. Ma poiché in talune circoscrizioni i voti raccolti dalla lista premiata, divisi per il quoziente nazionale, possono dare un numero di deputati superiore al numero di quelli assegnati alla circoscrizione (e, a più forte ragione, superiore ai cinque sesti dei deputati assegnati) allora il superfluo deve, secondo un calcolo complicato, eleggersi in altre circoscrizioni, con un trasferimento artificioso che ha fatto subito definire tali deputati, non eletti dai propri elettori ma per rimbalzo da altre circoscrizioni, deputati volanti.

Il secondo sistema mira a togliere questa stranezza senza esempio, e così, prescindendo da ogni quoziente, assegna in ciascuna circoscrizione alla lista premiata due terzi dei mandati assegnati alla circoscrizione stessa. Ma il rimedio è gravido di inconvenienti. Con esso ciascuna circoscrizione ha una lista vincente e premiata, al di fuori e al di sopra della volontà della circoscrizione medesima. Una circoscrizione può aver dato pochissimi voti alla lista prevalente nel Regno, può avere per il partito premiato nessuna simpatia e magari aperta avversione, ma per il fatto della volontà di altre

occasione della discussione della legge elettorale amministrativa (1920) il principio del premio di maggioranza nelle elezioni comunali e provinciali, dimenticando la impossibilità di mettere sullo stesso piano gli organi amministrativi dei comuni e delle provincie e l'organo che rappresenta la più alta espressione della sovranità dello Stato, cioè l'Assemblea parlamentare.

Non merita un più lungo esame la relazione di maggioranza in discorso, ma conviene qui richiamarne la conclusione nella quale si sostiene che tutto è rimesso alla libertà e alla sincerità del voto: ipocrisia evidente da parte di persone le quali sapevano bene che il Paese era in preda alla violenza fascista.

È d'uopo, invece, ricordare i punti e gli argomenti salienti della relazione che la mino-

---

circoscrizioni essa dovrà subire una rappresentanza politica che ripugna alle sue convinzioni, alle sue tradizioni, alla chiara volontà della grande maggioranza dei suoi elettori. E allora quale sarà la forza morale di questi deputati?

Non insisteremo sulle diseguaglianze di quoziente che con l'uno o con l'altro sistema si verificheranno tra deputati di maggioranza e deputati di minoranza e anche fra di loro. Con gli antichi sistemi si avevano sì deputati eletti con moltissimi voti accanto a deputati eletti con pochissimi voti, ma queste diseguaglianze provenivano, o dalla diversa ampiezza del collegio, o dalla maggiore o minore quantità degli elettori o dalla diversa percentuale dei votanti e si poteva allora sempre sostenere che il deputato, rappresentando un determinato territorio, valeva comunque eletto per il suo territorio. Ma col sistema proposto, a parità di territorio, di popolazione, di inscritti e di votanti, si avranno deputati eletti con quozienti differentissimi e tale differenza sarà sensibilissima fra deputati della maggioranza parlamentare e deputati della minoranza. Supposto che sopra poco meno di 9 milioni di votanti la lista premiata abbia ottenuto 3.500.000 voti e tutte le altre liste complessivamente 5.350.000 voti, il quoziente medio della lista prevalente essendo di circa 10.000 voti e quello delle liste di minoranza di 30 mila voti, si avrà che i 356 deputati della maggioranza rappresentano ognuno 10.000 suffragi e i 179 deputati della minoranza rappresentano ognuno 30 mila suffragi, il che significa che il voto dell'elettore che vota la lista premiata vale 3 volte più di quello dell'elettore che vota le liste di minoranza.

Il voto multiplo che può avere, a parte ogni considerazione politica, una qualche giustificazione quando è consentito come premio alla capacità o al censo, qui viene dato capricciosamente a coloro che votano la lista che otterrà il premio di maggioranza.

Non ci indugeremo in altre minute analisi del congegno della legge e non ci soffermeremo neppure sul gravissimo fatto che col sistema proposto, se la Camera, verificando i poteri, dovesse annullare una circoscrizione dal cui risultato elettorale è dipesa l'assegnazione del premio di maggioranza alla lista prevalente, tutta l'Assemblea sarebbe contestata e, assurdità mostruosa, essa stessa dovrebbe deliberare intorno alla sua validità e alla sua stessa esistenza: Ciò che ora ci preme di esaminare è il probabile effetto della pratica applica-

---

zione della legge, sia nel tempo assai prossimo in cui è lecito prevedere l'atteggiarsi dei partiti in lotta, sia in un tempo più remoto. Evidentemente, poiché la proposta di legge si inspira al proposito di dare al governo attuale la possibilità di costituirsi una formidabile maggioranza che lo metta al di sopra delle mutevoli vicende parlamentari, il governo mirerà a presentare in tutte le circoscrizioni liste complete contenenti ciascuna due terzi dei deputati assegnati alla circoscrizione e adoperando tutti i grandi mezzi che un partito al potere può avere nelle sue mani, esso assicurerà a tali liste una immancabile vittoria. Questa convinzione diffusa creerà negli altri partiti una speciale psicologia, che li indurrà a non contrastare una vittoria ormai certa e ad organizzare invece la conquista della maggior quota di minoranza possibile. Così i partiti esclusi dalla lista, che ormai si ritiene debba essere premiata, nè presenteranno liste in tutte le circoscrizioni, nè riempiranno le liste con il numero massimo di candidati consentiti, accontentandosi di concorrere ai posti di minoranza. Ma dato il sistema proposto dalla Commissione, per il quale in ciascuna circoscrizione si assegnano due terzi dei seggi alla lista premiata, tale lista saprà già che i suoi candidati saranno tutti proclamati deputati; talché per essa il giuoco delle preferenze non avrà altro effetto che quello di graduare gli eletti. Invece, nel ristretto campo assegnato alla lotta delle liste di minoranza, il giuoco delle preferenze agirà in pieno con tutti i suoi mali concordemente riconosciuti. Né questa disuguaglianza è certo la cosa più grave. Più grave è che per il modo di agire del congegno proposto (e la descrizione che ne abbiamo fatta, non può, almeno nel primo esperimento, essere revocata in dubbio), la elezione della maggioranza parlamentare è pienamente nelle mani del governo. Esso potrà, come non è avvenuto mai nella nostra storia politica, compilare tutte le liste, accettare o respingere i candidati che si potranno considerare eletti nel momento stesso della candidatura, selezionare a suo talento i 356 deputati della sua maggioranza. Le antiche e memorabili battaglie dei partiti per sottrarre all'influenza del governo l'elezioni dei deputati, le fiere battaglie contro i governi che contravvenivano al dovere della imparzialità, non saranno più che ricordi di un passato che l'applicazione di un sistema artificioso avrà per sempre sepolto.

Ma se la prima o le prime applicazioni del congegno proposto preparano queste inevitabili

ranza, a firma dei deputati Bonomi e Micheli, presentò alla Camera.

Come si era formata l'esigua maggioranza in seno alla Commissione ? Rispondono i relatori di minoranza: in alcuni era la convinzione della bontà del progetto, in altri una rassegnata aquiescienza ad un asserito male minore, in altri ancora erano considerazioni politiche estranee al merito della riforma.

---

conseguenze, non meno gravide di pericolo saranno le applicazioni future, quando si potrà prevedere che non una sola lista, la lista compilata e sostenuta da tutte le forze del governo, ma più liste scenderanno in campo a contendersi il premio di maggioranza. L'ipotesi è certo remota, ma essa è possibile e va esaminata.

Poniamo che due o tre grandi partiti, fortemente organizzati in tutto il paese, si contendano il grosso premio di 356 deputati, cioè, in definitiva, la schiacciante preminenza nella assemblea legislativa. Cadono allora molti dei pericoli esaminati più sopra, ma ne sorgono dei nuovi e forse più gravi.

Chi si attribuirà il grosso premio di maggioranza ? Non la maggioranza effettiva dei votanti, ma quella frazione del corpo elettorale che sarà superiore a ciascuna altra frazione. Più il corpo elettorale sarà frazionato, e più basterà una anche piccola frazione di esso per conquistare da sola tutto il potere e tenerlo contro la grande maggioranza del Paese. Così basterà che un partito ottenga una travolgente maggioranza in cinque o sei grandi regioni italiane e che le altre regioni (non avendo una viva lotta politica) abbiano basse percentuali dei votanti, perché – in virtù del meccanismo di questo disegno di legge – esso ottenga la maggioranza del Parlamento e quindi la possibilità di imporre la sua dittatura di partito.

Ora, quando si rifletta all'estrema mobilità dell'opinione pubblica dopo la grande scossa della guerra, mobilità che non ha trovato ancora, né in Italia, né altrove il suo definitivo equilibrio, si potrà misurare il pericolo di un sistema che consente, ad ogni consultazione elettorale, il rovesciamento totale delle posizioni reciproche dei partiti, e l'instaurazione, volta a volta, di regimi diversi, incoraggiati, dalla pletorica maggioranza ottenuta nell'Assemblea, ad osare le più radicali innovazioni e le più profonde mutazioni. Nessuno Stato, e tanto meno uno Stato ancora giovane, e non economicamente vigoroso come è il nostro, potrebbe resistere a una così inaudita vicenda.

Nelle elezioni generali del 1919, se fosse stato in vigore il sistema proposto, i socialisti, coi loro 1.834.792 voti sopra un complesso di 5.682.136 votanti, avrebbero conquistato la grande maggioranza della Camera e quindi il governo del Paese. Nelle elezioni del 1921, secondo un calcolo paziente di ricostruzione dei dati di ciascun partito, i blocchi nazionali puri sarebbero prevalsi con 2.246.723 voti, contro le altre liste che sarebbero state di minoranza, dei socialisti, popolari, democratici, riformisti, comunisti, repubblicani ed allogeni, raccoglienti complessivamente 4.655.500 voti, in maniera che il nuovo sistema avrebbe assegnato alla prima lista 356 seggi, invece dei 176 spettantile secondo il sistema proporzionale, e a tutte le altre liste 179 seggi invece di 359 spettanti loro in base alla proporzionale.

Da allora molti anni sono passati, ma la storia sembra non avere insegnato molto a certi schieramenti politici ed uomini rappresentativi del nostro Paese, se oggi si può ripetere che gli stessi motivi hanno determinato il costituirsi di una nuova maggioranza attorno ad un progetto di legge che nella sostanza riproduce quello fascista. Ma tale giudizio è vero solo in parte perché non

---

In Inghilterra – il cui esempio viene spesso e non sempre esattamente invocato – il collegio uninominale senza ballottaggio ha dato, nelle elezioni generali dell'anno scorso, i seguenti risultati in tutti i collegi della Gran Bretagna, escluse le Università:

| | Voti | Seggi |
|---|---|---|
| Conservatori . . . . . | 5.381.433 | 296 |
| Laburisti . . . . . | 4.237,490 | 138 |
| Liberali . . . . . | 2.621.168 | 54 |
| Nazionali liberali . . . . . | 1.585.337 | 51 |
| Indipendenti ed altri . . . | 337.443 | 8 |
| | 14.162.871 | 547 |

Questo risultato non è affatto comparabile con quello che si sarebbe ottenuto col sistema proporzionale, giacché diversa è la posizione dell'elettore quando sia posto di fronte a tutta una intera gamma di liste e quando sia posto di fronte a due o tre candidati di un determinato collegio e alle attuazioni del loro valore personale. Ad ogni modo, ammettendo che questo risultato segni a un dipresso la forza di ciascun partito, si scorge chiaramente che il partito che ha guadagnato una maggioranza sufficiente ma non pletorica, nella Camera dei Comuni ha ottenuto un numero di voti pari all'incirca del quaranta per cento della massa dei votanti (1).

Ed è appunto per stabilire una garanzia contro il prevalere delle piccole frazioni del corpo elettorale, beneficianti della disgregazione della massa elettorale eventualmente suddivisa in troppi partiti, che il Partito popolare italiano aveva suggerito non solo l'abbassamento a 321 seggi del

---

(1). JOHN H. HUMPHREYS. *Pratical aspects of electoral reform. A study of the general election*, 1922, London, 1923.

va taciuto che oggi il motivo che più fortemente spinge la maggioranza ad accettare il progetto governativo è quello di perpetuare una maggioranza parlamentare che non è più tale nel Paese; allora, invece, non esisteva né una maggioranza fascista nel Parlamento, né tanto meno una maggioranza fascista nel Paese: epperò il fascismo ebbe bisogno di ottenere l'approvazione del suo progetto di riforma elettorale cercando una maggioranza nel Parlamento attraverso i mezzi della corruzione e della minaccia, dell'intimidazione e della pretesa difesa « da un male maggiore ».

Ciò spiega perché, nonostante tutto, nella Commissione di quel tempo si poté convenientemente discutere, entrando nel merito delle singole numerose disposizioni del testo unico, e modificando molte parti del testo governativo, come è dimostrato dal raffronto tra questo testo e quello della Commissione. Oggi questa discussione, questa possibilità di entrare nel merito delle singole disposizioni e di modificarle, non vi è stata. La maggioranza della Commissione ha rinunziato persino, durante la discussione generale, a difendere il progetto governativo ed oggi, per la brevità del tempo imposta alle sue deliberazioni, la Commissione non può presentare alla Camera un testo che sia il frutto di una vera discussione.

Vi è anche un altro aspetto, nella polemica serrata e assolutamente convincente che i relatori di minoranza alla legge di Mussolini fecero, il quale si presta ad utili raffronti con gli argomenti che oggi si ergono contro l'attuale progetto governativo. Rilevarono allora gli onorevoli Bonomi e Micheli che la proposta Mussolini non poteva dare adito ad alti dibattiti parlamentari perché in realtà non si trattava né di revocare in pieno il sistema proporzionale, né di instaurare in pieno il sistema maggioritario, in quanto si lasciavano in vita tutti gli inconvenienti che sono insiti nell'applicazione del sistema proporzionale sopprimendo il principio di giustizia per il quale questi inconvenienti possono accettarsi e tollerarsi, né d'altra parte si instaurava in pieno un onesto sistema maggioritario perché il progetto

---

premio di maggioranza (proposta questa avanzata da altri partiti e sulla quale ha insistito la minoranza della Commissione), ma aveva suggerito di esigere che la lista prevalente, per ottenere il premio di maggioranza, raccolga almeno il quaranta per cento dei suffragi. Ma tali suggerimenti non hanno trovato accoglimento.

* * *

Le ragioni, qui esposte, per le quali la minoranza della Commissione si è manifestata contraria alla proposta riforma, sono di tale importanza e di tanto peso che ad esse si oppongono, assai spesso, non confutazioni meditate, non ragioni di merito, ma ragioni di opportunità momentanea. Così molti confidano che tale riforma non abbia a durare oltre il suo primo esperimento, e si illudono che gli eletti con il proposto sistema si indurranno poi o a tornare alla proporzionale o a tornare al Collegio uninominale. Vana illusione cotesta, giacché la maggioranza parlamentare, eletta con tanta facilità e con tanta sicurezza, non abbandonerà leggermente un sistema così comodo e tanto meno vorrà tornare a sistemi che presuppongono stretti legami fra l'unità territoriale e l'eletto, legami che il congegno proposto distrugge irrimediabilmente.

Ma, se anche questo disegno di legge dovesse essere veramente uno espediente transitorio, noi non sappiamo vedere quale vantaggio possa venire alle istituzioni parlamentari da un continuo mutamento. I sistemi elettorali non sono congegni che si possono, senza danno della Nazione, rifare da cima a fondo in ogni breve periodo.

Sullo spirito di tali sistemi si foggiano le organizzazioni di partito, le abitudini degli elettori, il giuoco della lotta politica. Ed è un andamento lungo, che esige sperimenti reiterati e una coscienza pubblica persuasa della durata del sistema. Se, ad ogni tratto, la legge elettorale si muta, se ad ogni elezione generale la tattica delle lotte politiche viene capovolta, se l'elettore, ad ogni consultazione del Paese, non sa più come debba esprimere il proprio voto e quale sia il risultato del suo voto, né si affezionerà alla Nazione e alla sua rappresentanza, né l'Assemblea sarà subito pronta all'esercizio del suo alto ufficio, giacché ad ogni mutazione di elezioni corrisponde una mutazione profonda nell'Assemblea, che ne interrompe le tradizioni, la disorienta e la sconvolge.

È per questo che nelle grandi democrazie europee le mutazioni sostanziali del sistema elettorale sono oggetto di lunghi studi e di reiterate discussioni; ed è per questo che, di consueto, i Governi si astengono dal premere sulle Assemblee perché determinate riforme elettorali siano accolte, con la chiara coscienza che tali riforme trascendono la vita di un Governo e di una situazione politica e toccano indistintamente tutti i partiti e tutte le correnti d'opinione, cioè, in definitiva di tutto il paese.

La minoranza della Commissione, se può essere divisa nella valutazione del momento politico, è però concorde nel ritenere che si debba contrastare ogni affrettata ed improvvisata riforma del sistema elettorale e che non si debba in nessun modo compromettere l'avvenire. (Doc. 2120-A, Legislatura XXVI, sessione 1921-23).

di legge era ben lungi dall'accogliere il principio di una genuina maggioranza in quanto attribuiva ad una frazione del corpo elettorale una grandissima maggioranza nell'Assemblea senza pretendere che questa frazione costituisse la maggioranza del corpo elettorale, ma esigendo soltanto che questa minoranza premiata fosse superiore a ciascuna delle altre minoranze in cui si fraziona la massa dei votanti.

Profonda critica che si attaglia perfettamente al progetto di legge che ci viene sottoposto, il quale anch'esso trasforma una minoranza in maggioranza senza essere, ovviamente, un vero ed onesto sistema maggioritario e sopprimendo del sistema proporzionale il principio fondamentale di una equa corrispondenza della rappresentanza al corpo elettorale, mentre ne lascia in piedi, anzi ne ingigantisce in un modo che non ha precedenti, il pesante meccanismo di liste, di quozienti, di preferenze e via dicendo.

Né la novità del collegamento, introdotta nell'attuale proposta di legge infirma la validità di questa nostra osservazione: infatti, il collegamento, come abbiamo accennato, è soltanto il mezzo per assicurare ad un solo partito, quello della democrazia cristiana, la maggioranza assoluta, perché le forze collegate sono tra di loro smisuratamente diverse per consistenza elettorale, epperò il nuovo sistema garantisce *ad una sola di esse* una prevalenza schiacciante, non solo rispetto ai collegati, ma, data l'entità del premio, rispetto all'intero numero dei componenti la Camera.

Del resto, sia detto per inciso, se le liste collegate fossero di forza equivalente, allora cadrebbe proprio quello che si presenta come presupposto e scopo principale dell'attuale progetto, cioè il fine di assicurare la formazione di una stabile maggioranza e di un Governo stabile.

Facile fu ai relatori di minoranza alla proposta Mussolini, come è facile oggi a noi, ribadire che i pretesi fini di questa erano la trasparente mascheratura di uno scopo reale ben diverso, cioè dello scopo di costituire in luogo di un Governo e di uno Stato democratico un Governo ed uno Stato di partito. In modo perfetto gli argomenti, che quegli illustri parlamentari sollevarono contro le ipocrite affermazioni governative e di maggioranza, si attagliano oggi alla polemica che noi della minoranza conduciamo contro l'attuale progetto di legge.

E tanto più sorprendente appare questo rilievo, ove si rifletta che quegli argomenti uscirono dalla penna di un vecchio riformista e di un fedelissimo uomo del partito popolare, ed oggi debbono essere usati proprio contro coloro che nel Parlamento hanno preso il posto di quegli uomini e pretendono di servirne le stesse idee e di continuarne la stessa opera.

Dissero allora il Bonomi e il Micheli che le accuse di fallimento che il Governo e la maggioranza sollevavano contro il sistema proporzionale erano totalmente infondate e prive di una qualsiasi resistenza ad una elementare critica. « Noi impugniamo – essi scrissero – la verità di questa requisitoria (contro il sistema proporzionale, *n. d. r.*), la quale trascura nientemeno il più grande fatto della storia moderna: la guerra dei 5 anni con tutte le sue ripercussioni politiche, economiche e psicologiche ». E di seguito: « dopo le secondo elezioni proporzionalistiche del 1921, la maggiore instabilità del Governo e le lunghissime crisi ministeriali sono dipese, non tanto dalla composizione numerica dei partiti nella Camera, quanto dal fatto che non solo l'estrema sinistra ha mantenuto la sua costante opposizione ad ogni Governo, ma la nuova forza fascista è entrata in Parlamento non per inalvearsi nel regime, ma per preparare di fuori, con la organizzazione delle squadre armate, quella che la relazione ministeriale chiama « la nemesi storica del fascismo distruggitore e restauratore ».

Dopo aver ristabilito questa premessa storica, la relazione afferma che « la pretesa di costituire il Governo di un solo partito, mettendo tutti gli altri ai margini o all'opposizione, è una assurdità antistorica ». E di seguito: « Il Governo di un solo partito dominatore incontrastato nel Parlamento, dove una maggioranza pletorica lo sostiene con la sua organizzazione solida e imbattibile, non è certo ideale cui deve tendere un libero reggimento democratico ». E concludono con il seguente giudizio, che più che mai si attaglia alle prospettive attuali: « avremo per fatalità di cose più forte della volontà degli uomini, l'onnipotenza degli organizzatori di partito, i quali costringeranno il Governo espresso dalle loro file, imposto dalla loro volontà ormai superiore a quella del Capo dello Stato, a mettere gli organi dello Stato a servizio degli organi di partito, a mettere gli uomini del partito in tutti i posti eminenti senza considerazione di competenza, a confondere, in una parola, lo Stato col Partito ».

Ma l'acuta disamina dei relatori di minoranza mise in luce anche altri aspetti delle conseguenze che si sarebbero avute con

l'applicazione della proposta Mussolini: essi ricordarono che la varietà dei partiti nel nostro Paese aveva avuto dovunque le sue grandi benemerenze ed aveva permesso al Capo dello Stato di foggiare governi secondo le tendenze medie dei partiti prevalenti inducendo sovente anche i partiti più audacemente rinnovatori a considerare la convenienza di ricercare utili collaboratori. Essi rilevarono che, quando un partito, che non è la maggioranza del corpo elettorale, conquisti da solo il potere attraverso la schiacciante maggioranza al Parlamento, riduce la funzione del Capo dello Stato e la funzione del Parlamento «alla pura registrazione della volontà del partito dominante il cui governo – contro lo spirito della nostra Costituzione – dominerà indisturbato fino alla nuova consultazione del Paese».

Sulla linea di questo esame i relatori di minoranza pronunziarono anche un giudizio che oggi si attaglia perfettamente al sistema degli apparentamenti. Essi dissero che «gli appetiti elettorali» avrebbero indotto ai più ibridi ed illogici accostamenti nell'accordo «per la spartizione del bottino».

Altro punto che giova ricordare, in questa vera e propria requisitoria dei relatori Bonomi e Micheli, è la loro previsione che, con una legge di quel genere, la elezione della maggioranza parlamentare era pienamente nelle mani del Governo: «esso potrà, come non è avvenuto mai nella nostra storia politica, compilare tutte le liste, accettare o respingere i candidati che si potranno considerare eletti nel momento stesso della candidatura, selezionare a suo talento i trecentocinquantasei deputati della sua maggioranza. Le antiche e memorabili battaglie dei partiti per sottrarre all'influenza del Governo le elezioni dei deputati, le fiere battaglie contro i governi che contravvenivano al dovere della imparzialità, non saranno più che ricordi di un passato, che l'applicazione di un sistema artificioso avrà per sempre sepolto».

In questa riflessione è contenuto un presagio per l'avvenire che diventa un'aperta profezia nel seguente altro passo della relazione: «Nessuno Stato, e tanto meno uno Stato ancora giovane e non economicamente vigoroso come è il nostro, potrebbe resistere a una così inaudita vicenda».

* * *

Conviene ricordare, per ammonimento degli esponenti di quelle forze politiche che oggi intendono sostenere il progetto del Governo, l'atteggiamento che, nella Camera e nel Paese, ebbero in occasione della discussione della proposta di legge Mussolini, non i comunisti e i socialisti, la cui posizione di strenua lotta al progetto, dentro e fuori dall'Aula, è ben nota a tutti, e che oggi mantengono un eguale atteggiamento contro l'attuale progetto di legge, bensì quello dei popolari, dei riformisti, dei repubblicani e dei liberali, i quali oggi, nelle loro sfere dirigenti, si fanno i promotori e i sostenitori di una riforma che, come abbiamo visto, ricalca quella fascista.

Per quanto concerne i popolari, il loro atteggiamento fu contraddistinto da una serie di elementi, dei quali qui indichiamo i principali:

1°) Vi furono esponenti del partito sinceramente e conseguentemente proporzionalisti, i quali difesero apertamente il sistema proporzionale in Parlamento e fuori. Tra questi va ricordato l'onorevole Cappa.

L'onorevole Paolo Cappa avvertì che non si possono fare leggi così importanti per ragioni di politica contingente: «tutti questi favorevoli contrari – egli disse – o contrari favorevoli riparano dietro il trincerone della stabilità del Governo, che fra l'altro ha dichiarato di non aver affatto bisogno di una riforma !... *Ma non si può, io penso, deliberare su leggi, che cambiano le basi fondamentali dello Stato, per ragioni di politica contingente. Credo che l'onorevole Orlando insegni questo anche dalla sua cattedra universitaria di diritto costituzionale.*

Lungi dal preoccuparsi, allora, della necessità di precostituire o perpetuare una determinata maggioranza in Parlamento, l'onorevole Cappa affermò che era necessario l'equilibrio delle forze politiche perché fosse possibile il loro libero sviluppo: «il nostro atteggiamento è stato da noi deciso ed assunto perché contro ogni strumento che, così come è presentato, potrebbe diventare strumento di servitù, noi sentiamo viva in noi la preoccupazione per il necessario equilibrio delle forze politiche e quindi per la possibilità del loro libero sviluppo».

2°) Vi fu un'ala del Partito popolare collaborazionista ad oltranza, la quale appoggiò la proposta fascista e dichiarò di votare a favore di essa, ribellandosi anche alla disciplina del gruppo popolare.

Discutendosi l'ordine del giorno Larussa, di fiducia al governo fascista e proponente il passaggio agli articoli, i deputati popolari

Cavazzoni e Vassallo fecero rispettivamente le seguenti dichiarazioni di voto:

CAVAZZONI – « Vi sono dei momenti nei quali l'interesse generale supera le questioni di forma e il dettaglio tecnico di una legge. Quando non ci si oppone al passaggio agli articoli per la discussione della legge, io ritengo che sia (ed è in questo che regolo e regoleremo il nostro voto) giusto, dignitoso e logico votare con la fiducia al Governo anche il passaggio agli articoli ». (*Atti della Camera dei Deputati*, 15 luglio 1923).

VASSALLO – « Concludo col dire che, come ho detto sempre, la fiducia al Governo non può essere condizionata; e questo per il semplicissimo fatto perché è stato ormai dimostrato a sufficienza che il Presidente del Consiglio intende valersi anche di questa riforma elettorale come mezzo per fare del bene e non per fare del male all'Italia. Io questa fiducia ho completa e completa la voterò oggi alla Camera ».

3°) Tra queste due ali il centro del partito, predominante su tutto il resto del partito stesso, e guidato dall'onorevole De Gasperi, mentre si dichiarava contrario alla riforma fascista, da un lato proponeva un compromesso (stabilire una percentuale minima di voti necessaria al partito di maggioranza per ottenere il relativo premio), dall'altro proclamava ad ogni occasione la sua fiducia nel Governo di Mussolini e la sua volontà di collaborare con esso.

Ecco la dichiarazione che Alcide De Gasperi rendeva al *Giornale d'Italia* il 27 giugno 1923: « Abbiamo sostenuto il Governo di Mussolini fin dalla Marcia su Roma. Crediamo anche oggi che sia l'unico Governo possibile e non ci sogniamo nemmeno di volergli sbarrare la via con labili barricate parlamentari ».

Parlando al Congresso del Partito Popolare Italiano a Torino, l'onorevole De Gasperi così si esprimeva: « Debbo dichiarare che non posso accettare l'ordine del giorno di alcuni amici di destra per le motivazioni che ad esso sono fatte. Io chiedo al Congresso che approvi soltanto l'atteggiamento che noi sin qui abbiamo tenuto, atteggiamento di leale e franca collaborazione alla quale noi – e sfido la stampa avversaria a dimostrarcelo – mai siamo venuti meno. Alcuni amici di destra si sono lasciati suggestionare dalla campagna di certa stampa avversaria che sostiene che noi siamo nell'equivoco. Nessun equivoco. La nostra collaborazione è leale e non ha bisogno di altri aggettivi (*Messaggero* 14 aprile 1923) ».

Nello stesso Congresso l'onorevole De Gasperi presentava un ordine del giorno il cui punto primo era così stilato:

« Approva la partecipazione dei popolari all'attuale Ministero, come apprezzabile concorso perché la rivoluzione fascista si inserisca nella Costituzione, e intendendo che la loro presenza possa e debba efficacemente cooperare alla restaurazione politica e finanziaria, alla rinascita dei valori morali e religiosi, alla pacificazione sociale e alla disciplina nazionale del Paese assicurata sulle basi indefettibili di ogni regime civile, la libertà e la giustizia ».

Tale atteggiamento collaborazionista nei riguardi del fascismo non poteva non portare a impedire che il gruppo popolare conducesse fino in fondo la sua opposizione al progetto Mussolini. Difatti, in sede di dichiarazione di voto sull'ordine del giorno Larussa, l'onorevole De Gasperi dichiarò di votare a favore della parte dell'ordine del giorno che confermava la fiducia al Governo fascista; mentre annunziava che il suo gruppo si sarebbe astenuto dal voto sul passaggio alla discussione degli articoli: e la legge passò.

Merita di essere riportata quella parte della dichiarazione di voto dell'onorevole De Gasperi che si riferisce alla fiducia al govero fascista, anche perché in essa traspare la sensazione che il collaborazionismo delle sfere dirigenti del partito tradiva lo spirito antifascista della base del partito stesso: « Ora a me pare – egli disse – che nei circoli del Partito del Governo si sia avuta, in riguardo, una opinione sempre inesatta, quando si è ritenuto che il nostro sforzo del passato, di collaborazione o cooperazione col governo, potesse convenire, agli effetti dei rapporti con le nostre masse elettorali.

« In questo senso il matrimonio era tutt'altro che di convenienza, perché la verità è che, date le situazioni locali, noi dovevamo fare forza sopra il sentimento spontaneo, istintivo delle nostre masse, perché comprendessero che il nostro sforzo era diretto e si fondava sopra la fiducia che veramente gli uomini del governo, e l'onorevole Mussolini in particolare, volessero mettere a disciplina il proprio partito e incanalare la rivoluzione fascista nella Costituzione, nell'ordine, nella libertà.

« E non si può dire davvero che in questo riguardo il nostro collaborazionismo sia stato per noi di convenienza. Tutt'altro; non ci conveniva, ma conveniva, secondo la nostra coscienza, all'interesse del Paese, all'interesse generale della Nazione e per questo ab-

biamo votato in senso favorevole, quando si trattò di dare il voto dei pieni poteri, abbiamo votato in senso favorevole anche quando si trattò di votare un bilancio a lunga scadenza, quale mai un governo ha avuto.

« Coerentemente a questo e per tali ragioni daremo anche il nostro voto favorevole alla prima parte dell'ordine del giorno Larussa ».

Così, mentre Don Sturzo veniva liquidato in quanto troppo tenace sostenitore del sistema proporzionale, mentre la base del partito soffriva, insieme con i lavoratori socialisti e comunisti, la sfrenata violenza fascista, mentre il fascismo esigeva l'approvazione di una legge che era chiaro ad ognuno essere lo strumento di una lunga dittatura, l'onorevole De Gasperi continuava a votare fiducia al governo fascista.

« E Cesare passò – commentava Claudio Treves sulla *Critica Sociale* (n. 14, luglio 1923). Non era il Leon di Svevia, quello che era stretto tra *latini acciari* di socialisti, di popolari e di democratici. Era soltanto il duce del fascismo che dalla lega (senza legami) dell'opposizione sembrava saldamente circuito e presso alla disfatta parlamentare. Ma il duce seppe essere così persuasivo di lusinghe e di minacce che i segni dei popolari si piegarono all'ultimo momento, trascinando dietro tutti gli altri; tranne, s'intende, i socialisti... e Cesare passò ».

L'amarezza di questa recriminazione di Claudio Treves si comprendeva, in relazione all'atteggiamento univoco ed energico di opposizione alla legge che il gruppo del Partito Socialista Unitario guidato da Filippo Turati, aveva mantenuto durante la discussione. Tale atteggiamento Turati aveva tenuto a precisare in una dichiarazione allegata alla relazione di minoranza, nella quale si affermava che la legge Mussolini attribuiva la prevalenza elettorale ad un Partito, e per giunta ad un partito militarmente organizzato, il quale, « quand'anche fosse esigua minoranza, s'imporrebbe tirannicamente alla universalità dei cittadini e quindi sopprimerebbe di schianto la sovranità nazionale ». Rilevava il Turati che una simile legge « espressione non dissimulata di un minoritarismo ad oltranza, feriva a fondo lo Statuto del Regno nella sua parte « più veramente intangibile », conduceva alla legalizzazione del colpo di Stato, ad annullare in pieno la Costituzione, a sostituire « al Parlamento l'ironia del Parlamento, al cittadino il servo e alla dignità della Nazione il dispotismo della setta.

Atteggiamento di energica opposizione alla proposta Mussolini ebbero anche i deputati repubblicani in rappresentanza dei quali l'onorevole Chiesa consegnò una dichiarazione che fu allegata alla relazione di minoranza. Tale dichiarazione si apriva con la seguente affermazione:

« In rappresentanza dei deputati repubblicani, questa dichiarazione intende affermare che il disegno di legge per la riforma elettorale politica presentata dal Governo è diretto non soltanto ad organizzare una sopraffazione della libera espressione del voto popolare, ma a forgiarsi lo strumento per imporre al Paese un vero e proprio regime assolutista, nel quale il Parlamento, ridotto alla prevalenza di una obbediente maggioranza, non avrà alcun potere effettivo e per il quale, invece dell'avviamento ad un sistema politico di sovranità popolare, verranno ulteriormente ristretti anche quei poteri parlamentari che si erano progressivamente costituiti in Italia attraverso l'interpretazione estensiva e liberale dell'anacronistico Statuto Albertino ».

La dichiarazione si concludeva con il seguente giudizio: « La coercizione della volontà popolare contenuta nel progetto del Governo, passerà nella legislazione del Paese. Il supremo potere dello Stato o tollera o subisce o consente: comunque sia, la sua responsabilità è irrevocabilmente segnata »: affermazione che va attentamente riflettuta in quanto si riferiva alle responsabilità del Capo dello Stato nei confronti della salvaguardia degli ordinamenti costituzionali.

E parlando degli uomini di fede repubblicana, va ricordata la dichiarazione fiera che fece l'onorevole Giovanni Conti:

« Capisco che il Presidente del Consiglio abbia voluto sembrare annoiato per questa che i suoi giornali chiamano accademia, ma egli si deve persuadere che se la pseudo libertà italiana, che sta per morire, deve morire, ha pur diritto di resistere fino agli ultimi estremi, anche se, per avventura, ci dovessero essere i conforti religiosi di qualche gruppo soccorritore dell'ultima ora. Il Presidente del Consiglio capisce che nessuno si fa impiccare volentieri ! Qui lottano oggi due tendenze: la tendenza costituzionale e la tendenza assolutista. I costituzionali difendono il loro passato parlamentare e il loro passato politico. Gli assolutisti li attaccano a fondo. Capisco perfettamente che la difesa è per i costituzionali assai difficile, che il parlamentarismo è una delle piaghe della vita nazionale e noi sappiamo bene che molte delle ragioni antiparlamentaristiche delle quali, con largo sfoggio di demagogia, si valgono i giornali del partito

dominante, sono fondate e sono giuste. Ma dico anche che la vittoria dell'assolutismo è impossibile ».

Anche gli uomini più quotati della tradizione liberale si levarono contro la antidemocratica proposta. Va qui ricordato Giovanni Amendola, che concluse nel seguente modo la sua requisitoria contro la proposta Mussolini:

« Noi avremmo, se la riforma proposta diventasse legge, una Assemblea eterogenea, composta di due parti, la cui origine sarebbe profondamente diversa; in quanto che una parte, e cioè la maggioranza dell'Assemblea, verrebbe eletta con un suffragio che se formalmente non si distingue dal suffragio con cui dovrebbe essere eletta l'altra parte, praticamente dipende in così larga misura dall'attività politica del Governo, dall'inframettenza del potere esecutivo, da mettere questa parte dell'Assemblea di fronte al paese in condizioni morali profondamente diverse dall'altra e non certamente più favorevoli dell'altra. Ed invece proprio questa parte dell'Assemblea avrebbe nelle sue mani la totalità del potere parlamentare, mentre l'altra parte, la minoranza, non sarebbe in fondo che una grossa tribuna messa qui dentro all'Aula per assistere ai dibattiti e alle deliberazioni della parte principale dell'Assemblea.

Oppure sarebbe una collezione di avvocati difensori di cause, già precedentemente giudicate, e giudicate da un tribunale il quale non può avere che una sola opinione: l'opinione che è coerente con la sua origine, col suo modo di elezione, e con la legge della sua permanenza nell'ufficio.

La Camera secondo la legge che ci viene proposta, viene allontanata e estraniata dal paese. Si è più volte detto contro la Camera che essa non rappresenta il paese, che essa è lontana dal paese. Ebbene, ci si propone di allontanarla ancora di più e di farla più estranea al paese di quanto non sia mai stata ».

Un altro eminente esponente del liberalismo italiano, l'onorevole Giovanni Porzio si pronunziava nel seguente modo contro la legge di Mussolini:

« ... è anche bene si sappia che l'ora in cui si attribuiva al più forte ogni vantaggio, tramonta nella coscienza più equa della storia, che si fa largo. Non è il più forte, che ha sempre ragione.

« Il più forte può essere il governo e può essere il danaro, può essere una minoranza audace, disposta agli estremi sbaragli, proclive alle estreme violenze o l'insidia abilmente sorretta, e noi non siamo disposti a soggiungere che il tiranno abbia sempre ragione ».

Per concludere questa parte della nostra relazione, vogliamo riportare il profondo giudizio storico che sulla portata della riforma elettorale fascista dava l'acutissima mente di Piero Gobetti su *La Rivoluzione Liberale* (n°. 21, luglio 1923):

« Il fascismo dovette sconvolgere, per vincere, i risultati liberali conservatori di due esperimenti proporzionalisti e oppose allo esercito degli elettori bande di schiavi pronte a rinunziare ai diritti politici e alla serietà morale per uno stipendio. Il loro istinto di padroni guida assai precisamente i fascisti nella lotta contro la proporzionale. Ora codesti padroni sono tanto più curiosi in quanto ci vogliono presentare i loro strattagemmi di volgare restaurazione come scoperte futuriste. La critica alla proporzionale perché non renda possibile un governo di maggioranza è futurista proprio come le scoperte marinettiane di forme d'arte alessandrine.

« L'importanza dell'opera moralizzatrice della proporzionale, si riconobbe appunto, negli esperimenti italiani, nella sua attitudine a liquidare i governi di maggioranza. Dove prevale senza incertezze una maggioranza si ha nient'altro che un'oligarchia larvata. La formazione elettorale della maggioranza di governo è poi sempre un risultato di transazione e di equivoci (ricordate il patto Gentiloni); l'arma del ricatto diventa il sistema con cui il tiranno può asservire ai suoi istinti gli eserciti delle democrazie votanti.

« La proporzionale è riuscita a creare le condizioni di vita per un governo di coalizione (valorizzato dall'influenza dei partiti che vi collaborano anche quando si contrastano), eliminando ogni possibilità di « patti Gentiloni ». L'Italia di Nitti dovrà rimanere per questo aspetto, a parte ogni critica che si può muovere alla figura del ministro, un ideale vanamente vagheggiato e insperato di onestà e di educazione politica. Era un'Italia con uno stile di nazione europea.

« Fuori di quell'esperimento non ci rimase altra alternativa che il Medio Evo di Mussolini ».

## VII.

## IL RIPRISTINO DELLA PROPORZIONALE NEL 1946-1948

Riteniamo interessante seguire, nel loro pensiero scientifico, alcuni esponenti politici della democrazia cristiana, nel periodo successivo alla Liberazione.

Il professore Mortati nel volumetto *La Costituzione di Weimar* (Firenze, 1946), rileva

che in tale Costituzione « si è, per la prima volta, assunto al rango di principio costituzionale l'istituto della rappresentanza proporzionale, affermandosi un'esigenza caratteristica delle democrazie moderne nelle quali l'ingente massa degli elettori, formata da tutti i cittadini maggiorenni, portatori di una molteplicità di interessi economici e sociali e dai fini politici difformi, non potrebbe validamente adempiere la funzione sua propria se non si predisponessero i congegni idonei ad enucleare da essa gli orientamenti corrispondenti a tali interessi e fini, ed a far valere questi nella fase deliberativa con il peso da ciascuno effettivamente posseduto. Il funzionamento delle forme di rappresentanza proporzionale è, come è ovvio, subordinato all'esistenza di un sufficiente grado di organizzazione della pubblica opinione, organizzazione che trova il suo strumento ed il mezzo di espressione nei partiti politici ». (pagine 36-37).

Il professore Ambrosini, attuale Presidente della Commissione degli Esteri della Camera, ha difeso apertamente e fervidamente il sistema che ora la maggioranza parlamentare vuol ripudiare, nel suo studio *La proporzionale* (Roma, 1945) ed è tornato sull'argomento anche nel suo commento alla *Legge elettorale dell'Irlanda* (*Eire*) (Firenze, 1946).

Il professore De' Cocci, attuale deputato democristiano, nel commento alla *Legislazione elettorale belga* (Firenze, 1946), prende decisamente partito a favore della proporzionale lo definisce « formulato con fazioso spirito di parte il progetto il quale prevedeva l'introduzione del nuovo sistema solo in sette collegi, mantenendo negli altri il sistema maggioritario, e venne respinto dalla Camera» ed avverte che « anche questa volta, come nel 1848 e nel 1893, furono le agitazioni popolari che fecero decidere il Parlamento ad attuare la nuova riforma ». (pagina 22). E continua: « La legislazione belga è una di quelle che chiunque, persona colta o studioso o legislatore, si propone di esaminare i sistemi elettorali, soffermandosi su quelli tipici, non può non tenere presente. I varî metodi proporzionalistici non sono solo rivolti a dare nelle assemblee legislative una rappresentanza anche alle minoranze, ma mirano a dare alle diverse correnti politiche una rappresentanza, proporzionata più esattamente che sia possibile, alla forza numerica degli aderenti, facendo delle Camere elettive una carta geografica o uno specchio, come fu detto con frase ormai classica, ovvero una stereotipia, una fotografia, una miniatura, come è stato detto più recentemente, della Nazione, dal punto di vista delle opinione politiche: tra di essi quello adottato fin dal 1899 in Belgio costituisce un modello che è stato ed è molto imitato » (*omissis*) (pagina 26) « La saggezza, il continuo slancio verso la perfezione, la minuziosità, dimostrati in particolare dai belgi nella loro legislazione elettorale, hanno costituito una delle non ultime cause che hanno assicurato al paese una evoluzione nella libertà, regolare ed ordinata, apportatrice di pace sociale e di prosperità » (pagina 53).

A sua volta, il Tupini, ora Sottosegretario della Presidenza del Consiglio, loda la proporzionale nel volumetto *Il sistema elettorale danese* (Firenze, 1946): « La Danimarca fu il primo Stato che adottò nella sua legislazione il criterio proporzionale, quando gli studî del Mill e dello Hare non avevano ancora varcato i confini di quel paese. Nel 1855, infatti, il Ministro delle finanze Andrae faceva approvare una legge elettorale, che innovava i consueti criterî di rappresentanza basati sul principio maggioritario e formulava, per la prima volta nella storia costituzionale, il principio proporzionale (*Omissis*). Se Andrae, da quel buon matematico che era, si accorse che il criterio maggioritario falsava la rappresentanza reale – o « veridica », come dirà più tardi il Considerant – comprese anche che esso indeboliva più che rafforzare il sentimento unitario nazionale (*omissis*)» (pagina 14-15). «Per ridare alla vita politica che si svolgeva tra l'indifferenza dei cittadini e i maneggi dei profittatori; per ridare prestigio alle istituzioni rappresentative, Andrae progettò la sua riforma. definita da molti contemporanei assurda e inconcepibile » (pagina 17).

Passando alle manifestazioni più ufficiali e responsabili degli uomini della democrazia cristiana e degli altri partiti favorevoli al sistema proposto, fa d'uopo prendere le mosse dai lavori della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per la Assemblea Costituente, i cui atti sono stati pubblicati dal Ministero per la Costituente.

La relazione della Commissione, a pagina 10-11 del volume citato, reca:

« Nella riunione del 12 settembre 1945 (verbale n. 5) fu approvata all'unanimità questa risoluzione: « La Commissione ritiene che il collegio uninominale maggioritario, se considerato strumento esclusivo di elezione della Costituente, non risponde alle esigenze di una assemblea che abbia poteri di riordinamento costituzionale ... ».

« La Commissione non volle pregiudicare *in limine* altre questioni; ma, con questa risoluzione fondamentale, già escludeva esplici-

tamente il collegio uninominale, per se stesso maggioritario, e implicitamente altre forme di elezione maggioritaria, mediante scrutinio di lista, con o senza temperamenti: voto limitato, cumulativo, unico, graduato, ecc.

« Ma, preliminarmente, sono di fronte due concezioni che prescindono dai mezzi e dai modi di attruazione: potere di maggioranza ? rappresentanza proporzionale ? Quest'ultima, almeno astrattamente, è possibile con un procedimento, diverso dallo scrutinio di lista, che rispetti l'autonomia e la libertà dell'elettore: più noti sono i metodi di Hare e Andrae; entrambi tendono ad attuare la rappresentanza proporzionale sulla base della unicità e personalità del voto.

« Per evitare confusioni e divagazioni si rimanga nei limiti del quesito nostro, il quale si presenta in termini particolari: si vuole una rappresentanza proporzionale o maggioritaria nell'Assemblea Costituente ?

« Così la Commissione doveva porre ed ha posto il problema concreto.

« Da questo punto di vista è da considerare che non si procede alla elezione di un'Assemblea ordinaria, che abbia normali poteri di partecipazione all'attività legislativa e normali funzioni di controllo politico sull'attività di governo; ma si deve eleggere una assemblea straordinaria, che avrà eccezionali poteri temporanei, per la costituzione di un nuovo ordinamento istituzionale dello Stato, con i riflessi che direttamente o indirettamente ne discendono sulla organizzazione della vita nazionale.

« È quindi indefettibile necessità la rappresentanza di tutte le forze politiche efficienti. L'elettore non esprime una generica fiducia nel candidato da lui scelto per l'attività che esso svolgerà in assemblea ordinaria con libertà di apprezzamento di situazioni politiche mutevoli, partecipando alla funzione legislativa e politica di uno dei supremi poteri dello Stato; ma conferisce un potere di rappresentanza straordinaria, secondo determinate direttive politiche.

« Al fine della elezione dell'Assemblea Costituente corrisponde, dunque, la rappresentanza proporzionale; qualsiasi sistema maggioritario (uninominale o plurinominale) non condurrebbe ad una rappresentanza espressiva, sia pure con approssimazione, della volontà collettiva e delle direttive politiche.

« La nuova costituzione dello Stato sarebbe imposta da una maggioranza; lievi differenze quantitative determinerebbero l'attribuzione di un potere così straordinario ad una maggioranza, la quale disporrebbe delle sorti del Paese.

« Per queste ragioni anche i commissari astrattamente favorevoli al collegio uninominale hanno aderito, sia pure con riserve, alla rappresentanza proporzionale, approvata con voto unanime ».

Il richiamo contenuto nella relazione al verbale del 12 settembre 1945 ci induce a fare, per completezza, qualche ulteriore richiamo ad interventi, anche di uomini non di parte democristiana, seguiti in quella seduta. Qui il Mortati (democristiano) illustre costituzionalista, che avrà poi una parte rilevante nella elaborazione della Costituzione, ebbe a porre in luce « la necessità di predisporre i congegni che si presume possano riuscire più idonei a sollecitare la formazione di un ordinamento del pensiero politico del popolo, capace di dare alla votazione un significato di orientamento per la futura attività dell'Assemblea » (volume citato, pag. 56). Ed ove il Battaglia aggiunse: « Dato lo scopo della Costituente che è quello di ricostruire l'unità morale dell'Italia e riordinare lo Stato in una determinata forma e con un determinato contenuto, a questo scopo soddisfa meglio il sistema proporzionale che quello del collegio uninominale, le cui inevitabili ed aspre lotte, più che favorire, ostacolerebbero la ricostruzione morale del Paese, col pericolo anche di una possibile eventuale affermazione reazionaria » (volume citato, pag. 57-58) E l'Astuti: « Per la elezione di una Assemblea costituente ritiene opportuna la adozione del principio della rappresentanza proporzionale affinché possano trovare una rappresentanza nella loro piena ricchezza e varietà tutte le minoranze, tutte le correnti politiche, religiose, etniche, ecc. » (volume citato, pag. 58).

Nella seduta del 17 ottobre 1945, il compianto Fuschini, altro uomo politico di prim'ordine, di parte democristiana, presentò il seguente ordine del giorno: « La Commissione persuasa che non si possa realizzare la proporzionale pura, se non si attua un sistema che utilizzi i voti residuati delle singole liste presentate nelle circoscrizioni, ritiene che il sistema del quoziente sia il più idoneo a raggiungere tale scopo, e pertanto delibera di adottare tale sistema e di ammettere la costituzione di un collegio nazionale cui far affluire i voti residuali ». E il Mortati, a sua volta, presentò il seguente ordine del giorno, al quale si associò il Fuschini: « La Commissione, allo scopo di giungere ad una attuazione integrale della proporzionale e ritenendo di dover procedere alla più com-

pleta utilizzazione dei voti, decide di adottare per l'attribuzione dei seggi il sistema dei quozienti ». (volume citato, pag. 161 sgg).

Dinanzi alla Consulta nazionale, si è largamente discusso sul sistema elettorale ed anche in questa sede gli esponenti della Democrazia cristiana difesero a spada tratta il sistema proporzionale.

Umberto Merlin così si è espresso: « La legge è ispirata ai princìpi della rappresentanza proporzionale. Doveva essere così, non poteva anzi che essere così, se presidente e relatore di questa Commissione è il nostro carissimo amico Giuseppe Micheli, il quale fu il relatore della prima legge per la riforma proporzionale attuata in Italia, quella del 1919. Nonostante le critiche che vennero fatte ieri in quest'aula a proposito di questo metodo di votazione, noi rimaniamo fermi nella difesa della proporzionale, perché, attraverso la nostra non più breve esperienza ed i nostri studi, ci siamo convinti che se nulla è perfetto e meno che mai in materia elettorale, tuttavia, tra i vari sistemi, quello della proporzionale appare il meno difettoso e perciò noi lo abbiamo accettato e l'approviamo » Basterebbe questo argomento per battere in breccia coloro che già dissero che combattevamo per una causa perduta. Ma io che ho sentito gli stessi argomenti contro la proporzionale detti da Mussolini e dai fascisti, ripetuti anche ieri da persone pur così lontane dal pensiero di quella gente, io non posso tacere, a nome del mio gruppo, una parola di difesa. Anche perché troppe accuse sono state lanciate contro questo sistema elettorale. Ora affermiamo netto e chiaro questo concetto: teoricamente nessuno può discutere che la proporzionale è il miglior sistema, perché dà a ciascuno il suo; tanti voti, tanti mandati. Nessuno se ne può lagnare. La Commissione ha cercato persino di utilizzare i resti perché non vadano dispersi. La Consulta dirà se questo punto merita o no di essere confermato. Noi dichiariamo di approvarlo, perché anche con questa aggiunta non si fa che confermare la volontà precisa di rispettare in pieno la volontà degli elettori, per modo che nessun voto vada disperso e ogni suffragio ottenga il suo scopo. La proporzionale combatte i personalismi, combatte gli egoismi locali, combatte i patti Gentiloni, combatte tutte le transazioni e i confusionismi. La proporzionale congiunta al suffragio universale, non ha fatto più parlare in Italia nè di corruzione nè di influenza dei prefetti, nè di altri metodi di pressione governativa che col collegio uninominale erano di moda. La proporzionale divulga e diffonde le grandi idee, eleva il tono della lotta elettorale ». E più oltre: « E si torna all'accusa generica, che è poi il grande argomento di opposizione, che la proporzionale non assicura la stabilità dei governi, anzi non permette nemmeno la formazione di un Governo. Rispondo: anche in Italia, dopo ogni guerra, e dopo le varie vicende che il paese nostro ha attraversato, vi furono sempre crisi ministeriali frequenti. L'esperienza della proporzionale dal 1919 al 1921 fu troppo breve per darne un giudizio completo e positivo. La proporzionale allora mandò alla Camera – io non faccio critiche, ma constato dei fatti – un gruppo di 150 deputati i quali, sia pure per le loro buone ragioni, rifiutavano in pieno ogni collaborazione al Governo. Contro la proporzionale si scagliò il fascismo, nemico di ogni cosa buona: e Mussolini odiava la proporzionale, perché odiava i partiti. Oggi i tempi sono cambiati. I socialisti e i comunisti non rifiutano la loro collaborazione al governo ». E ancora: « Poco male del resto; se saremo costretti a fare un governo di coalizione, anziché un governo di maggioranza. Forse i meriti del primo possono essere maggiori di quelli del secondo. Ma impediremo che, costringendo gli elettori a fare vergognose transazioni nel momento di deporre la scheda nell'urna, si mortifichi nel modo peggiore la dignità e la personalità umana. Una cosa ancora vogliamo dire a coloro che hanno accusato la proporzionale di essere l'anticamera della dittatura. Badate sotto queste parole si vuol colpire tutti i partiti di massa, che hanno voluto la proporzionale. Le vittime diventerebbero i colpevoli. Troppo lungo sarebbe il discorso se io volessi addentrarmi a ricercare le cause che hanno, purtroppo, portato nel nostro paese la dittatura: le difficoltà del dopoguerra, gli errori della pace, il temperamento di un folle, una dottrina perversa di violenza e di sopraffazione, i nazionalismi esasperati, l'abbandono dei principi cristiani dettati a difesa della dignità umana. Questo e molto altro si potrebbe dire. Sì, io convengo, possono aver concorso anche gli errori di tutti i partiti; sono il primo ad ammetterlo. Ma, diciamolo pure, che l'anticamera vera del fascismo fu creata dalla miopia della borghesia italiana agraria ed industriale, la quale per evitare un pericolo che era ormai lontano, non esitò ad armare le squadre fasciste. Ed allora l'argomento è chiuso. Quando la Francia ci ha dato lo esempio di essere andata alla Costituente

con una ordinanza del 17 agosto 1945, che ha dato a quel paese la proporzionale, non possiamo essere noi a tornare al collegio uninominale ». (Atti della Consulta, Assemblea Plenaria, pagine 596-598).

E l'onorevole Piccioni, che fa ora parte del Governo, ebbe a dichiarare: « Non mi pare del tutto superfluo scagionare la proporzionale dalle accuse più frequentemente ricorrenti che le vengono mosse, e affermare insieme agli altri colleghi, che le speranze di riviviscenza uninominalista sono non soltanto ora, ma anche per l'avvenire, tramontate. Di questo mi rende persuaso soprattutto un fatto veramente significativo, ed è che nessun giovane, dei giovani uomini politici, che vengono sorgendo a costituire il nuovo ceto politico direttivo del Paese, ha sentito la necessità di assumere comunque la difesa del collegio uninominale; neppure il collega Lucifero, tanto meno il collega Cassandro, liberale, per riferirmi ai settori che possono essere più vicini ad una impostazione di quel genere. I mali che si rimproverano alla proporzionale non sono evidentemente profondi e sostanziali ma connaturati, se mai, con il persistente costume politico italiano e con alcune caratteristiche peculiari della nostra vita politica, specialmente locale. La democrazia moderna come tale, sebbene sia stata per lungo tempo volutamente confusa col liberalismo, è invece qualche cosa di diverso, ha una esigenza fondamentale, strutturale diversa da quella che poteva essere fatta valere in regime liberale prefascista. Liberalismo vuol dire organizzazione politica dello Stato nella quale si punta decisamente sull'individualismo, le cui limitazioni devono essere ridotte al massimo. Democrazia significa allargare il compito politico a tutto il popolo, significa organizzare giuridicamente tutto il popolo perché partecipi in modo attivo e permanente e responsabile alla vita politica del paese. Il liberalismo postula dal punto di vista elettorale la esigenza personale e la esigenza localistica del collegio uninominale; *la democrazia appunto per queste sue profonde caratteristiche di organizzazione integrale, postula necessariamente il sistema elettorale proporzionale*. Né vale addurre, come si suole fare troppo spesso, l'esempio in contrario dell'Inghilterra e degli Stati Uniti d'America. Sono democrazie anche queste, per quanto notevolmente diverse da quella che è la democrazia dell'occidente europeo. Quelle, infatti, sono il prodotto di esperienze, di stratificazioni secolari di esperienze politiche, di temperamento, di costume politico, di substrato economico, di impulsi morali, di finalità sociali notevolmente diversi da quelli che sono i peculiari caratteri morali, sociali ed economici del nostro paese. E quando voi pensate che la nuova Francia, così vicina a noi sotto tanti aspetti in questo suo premuroso e rigoroso ricostruirsi di una vita democratica, ha sentito la necessità di porre la base della nuova ricostruzione democratica sul sistema proporzionale, questo vi dice che tutte le nascenti o rinascenti democrazie sono intimamente, strettamente legate col sistema elettorale proporzionale. Ed allora, bisogna distaccarsi dal passato, non bisogna tener fissi gli occhi sul passato, specialmente dopo le tragedie che abbiamo vissuto, ed accettare la nuova struttura democratica con tutte le esigenze che essa implica, prima fra tutte la proporzionale ». E successivamente disse queste precise parole: *Il fascismo appena affermatosi ha sentito la prima, la suprema necessità di strangolare la proporzionale, e soltanto quando l'ha strangolata ha avuto la via libera verso la più sfrenata e dissennata dittatura.* Se difficoltà ci furono nel breve periodo nel quale la proporzionale fu applicata, esse non derivarono dal sistema in sé, ma soprattutto, oltre che dalle difficoltà oggettive di quella particolare situazione, dai residui di impostazioni mentali errate e dalla posizione polemica – più che politica – errata di gran parte degli uomini politici di allora (*omissis*). È di fondamentale importanza oggi l'esigenza di riconoscere in tutta l'estensione del termine, i presupposti fondamentali della proporzionale e le conseguenze di una più larga applicazione della proporzionale per giudicarla. Non si può rimanere proporzionalisti a metà e da questa posizioni erigersi a giudicare delle più disparate conseguenze, attribuite senza discriminazione alla proporzionale. Ora, i presupposti di questa sono i partiti, piaccia o non piaccia a quelli che sono vissuti in climi politici diversi e che hanno, quindi, acquisito una mentalità, una visione, un modo di valutazione della lotta politica diversa da quella attuale: piaccia o non piaccia, siamo in regime di democrazia, secondo noi democratici cristiani, personalista e organica. I partiti sono, devono essere e devono rimanere i protagonisti veri ed unici della lotta politica. Fino al punto, come si va dicendo, proprio in questi giorni, nell'Assemblea costituente francese, di prevedere il riconoscimento giuridico dei partiti con tutte le sue conseguenze nella nuova struttura dello Stato. Ora se voi tenete presente questa fondamentale necessità, nel sistema democratico, del partito organizzato, e se tenete presente le altre applicazioni pra-

tiche della proporzionale, che sono appunto il collegio a vasta base fino al collegio unico nazionale e la lista rigida, allora solo troverete che il sistema proporzionale può funzionare nella sua integrità e controllare quali sviluppi e quali ripercussioni può avere nella vita politica del Paese. Fino ad oggi questi presupposti e queste applicazioni della proporzionale non sono tenuti nel debito conto. Ed è inutile, peggio, dannoso, oggi nella nuova legge voler dimezzare di nuovo quel sistema per paura delle sue legittime applicazioni (*omissis*). La proporzionale è anche una forma di permanente controllo dell'opinione pubblica; indica nei grandi settori – non nelle piccole circoscrizioni – attraverso la sensibilizzazione dei grandi partiti organizzati in modo permanente ed esatto, quelle che sono le vere oscillazioni dell'opinione pubblica. E le oscillazioni stesse possono essere contenute e controllate, perché prima di ripercuotersi nella organizzazione politica generale del paese, investono necessariamente quei grandi organismi che sono i protagonisti efficienti della vita politica ». (Atti della Consulta, ecc., pagine 680-682).

* * *

Gli atti parlamentari dell'Assemblea Costituente confermano che il sistema della proporzionale, così come è stato dimostrato in altra parte di questa nostra relazione, costituisce il substrato logico-giuridico di tutta la struttura del nuovo ordinamento costituzionale. Ma un esame accurato di questi atti dimostra altresì che il sistema della proporzionale è stato esplicitamente accolto, e non solo implicitamente presupposto o implicitamente deducibile dal tessuto organico delle disposizioni normative.

Dinanzi alla seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, nella seduta del 13 settembre 1946, l'onorevole Mannironi, democratico cristiano, ebbe ad esprimere l'opinione che « prima di procedere oltre nella discussione, si debba decidere sulla questione se nel progetto della nuova Costituzione debba affermarsi il principio della rappresentanza proporzionale ». Ed aggiunse: « Pur riconoscendo che una Costituzione non può contenere norme troppo dettagliate e tecniche come una legge elettorale credo che la Sottocommissione abbia già manifestato avviso nel senso di riconoscere la necessità di affermare nella Costituzione il principio del sistema elettorale che dovrebbe essere tenuto presente in seguito dalla Assemblea Costituente, quando studierà e approverà la futura legge elettorale. La Sottocommissione ha già deciso per quanto riguarda l'età minima necessaria perché un cittadino abbia diritto al voto e non si capisce perché non possa fare una affermazione solenne per consacrare *il principio del sistema proporzionale che può essere considerato come una delle conquiste più importanti delle democrazie moderne*. In molte costituzioni di Stati democratici moderni questo principio è già stato affermato. Se da un lato si riconosce che il sistema proporzionale è migliore, non comprendo perché non si possa consacrarlo in un articolo della Costituzione ». E l'onorevole Zuccarini, repubblicano, osservò « che il sistema proporzionale potrà essere più o meno perfetto, ma senza dubbio più compiutamente del sistema maggioritario realizza la democrazia, che appunto si identifica con la più esatta rappresentanza di tutte le correnti politiche nel governo del paese », e sostenne « che il principio della proporzionalità dovrebbe essere affermato nella Costituzione, salvo a stabilirne nella legge elettorale la forma di applicazione, secondo quello che sembrerà più opportuno ». A sua volta l'onorevole Tosato, democristiano, attuale Sottosegretario alla Giustizia, riconobbe « che la materia in questione dovrebbe costituire un elemento essenziale della Costituzione, perché, se non altro da un punto di vista teorico, è evidente che questa, a seconda che si adotterà un sistema elettorale piuttosto che un altro, funzionerà in un modo piuttosto che un altro. *L'influenza del sistema elettorale sul funzionamento della Costituzione, è immediata*. D'altra parte la Costituzione non è stata ancora redatta, non se ne conoscono ancora tutti gli elementi particolari, e quindi ancora non si è in grado di misurare quale influenza essa potrà subire dal sistema elettorale che sarà adottato ». Ricordò inoltre che « la legge del 16 marzo 1946 stabilisce che la legge elettorale è in ogni caso di competenza della Assemblea Costituente. Con questa norma evidentemente si mirava alla formazione di una Commissione speciale per la elaborazione della legge elettorale. Il problema dunque va posto in altro momento e in altra sede ». (*Atti parlamentari*, pagine 188-192).

Ci sia consentito il ricordare anche che pensiero anologo fu esposto, con straordinaria chiarezza, sotto il profilo storico del progresso democratico in Italia, dal Presidente Terracini in quella stessa sede, allorché precisò che, nei vari paesi del mondo, la democrazia ha seguito strade diverse sicché non è possibile affermare in modo assoluto ed eguale per

tutti i paesi che il sistema proporzionale sia il più conforme alla democrazia. Lo è, però, in Italia, ove « per fare una nostra nuova carta statutaria, occorre avere in vista le nostre esigenze, la nostra realtà ». « Non è esatto – ha continuato l'onorevole Terracini – affermare che in Italia nell'ultimo cinquantennio vi siano stati numerosi sistemi elettorali, perché in realtà ve ne sono stati soltanto due, con modi di applicazione diversi. Difatti, la storia della democrazia italiana passa dal sistema maggioritario a quello proporzionale. La Costituzione deve anzitutto consolidare la conquista della democrazia ed in Italia una di queste conquiste è rappresentata appunto dall'adozione del sistema proporzionale. Ora, tale conquista dovrebbe trovare nella Costituzione il suo fondamento, per impedire che nel futuro essa possa essere annullata ». « Sono proporzionalisti i partiti democratici di massa, che intendono appunto sviluppare ulteriormente la democrazia, mentre sono antiproporzionalisti gli altri. Se la Costituzione deve essere costituzione della democrazia italiana essa deve innanzitutto dare come acquisito ciò che le masse sono riuscite a conquistare attraverso molti anni di travaglio politico ». (*Atti cit.*, pag. 181-182).

Nella seduta del 7 novembre 1946 della stessa Seconda Sottocommissione, l'onorevole Mortati fece presente « la necessità di inserire nella Costituzione quei principî che condizionano il funzionamento di determinati organismi costituzionali: onde si tratta di vedere se e in quanto i principî elettorali influiscano sul funzionamento della Costituzione. Le ragioni che consiglierebbero di affermare il principio della rappresentanza proporzionale nella Costituzione sono le seguenti: anzitutto che questo è diverso dagli altri sistemi elettorali, appunto in quanto rappresenta, più che altro, un modo di organizzazione dello Stato; poi che la proporzionale costituisce un freno allo strapotere della maggioranza ed influisce anche, in senso positivo, sulla stabilità governativa; infine che sussiste l'esigenza di coordinare le norme per l'elezione della prima e della seconda Camera, così da armonizzare le due rappresentanze ». Anche l'onorevole Cappi, parlando subito dopo l'onorevole Mortati, ebbe ad insistere sulla necessità di assicurare alle Camere legislative una fisionomia di proporzionale rappresentanza delle forze politiche della Nazione. E l'onorevole Uberti pose in evidenza che il sistema proporzionale ha un « valore intrinseco di superiore giustizia e rappresenta un progresso come espressione della volontà popolare (*Atti cit.*, pag. 456 e 458).

Il resoconto della seduta del 15 novembre 1946 della Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione reca:

« PRESIDENTE – (Tupini) Sottopone alla Sottocommissione la successiva proposizione dell'articolo proposto dai relatori: « di regola deve essere esercitato col sistema della rappresentanza proporzionale ». Apre la discussione su questo articolo e osserva che, pur essendo favorevole al sistema proporzionale, ritiene che mettere questo principio nella Costituzione non sia opportuno (*omissis*).

LUCIFERO – Afferma di essere anch'egli un fautore del sistema proporzionale, tanto è vero che alla Consulta presentò un controprogetto di sistema proporzionale. in contrapposto a quello dello scrutinio di lista. Aggiunge però, essere inopportuno in una materia così opinabile come quella della legge elettorale, fissare un determinato sistema, vincolando così le generazioni future. Le elezioni dovranno essere fatte in quella forma che la maggioranza del Parlamento riterrà più opportuno di adottare purché naturalmente siano elezioni democratiche.

CARISTIA – Ritiene che proprio per le ragioni accennate si debba fare nella Costituzione un accenno esplicito al sistema proporzionale, che è il presupposto di uno Stato democratico poiché in uno Stato veramente democratico si deve supporre l'esistenza dei partiti ».

Anche questa volta la più tenace difesa della proporzionale è venuta da un membro del gruppo parlamentare democratico cristiano, l'onorevole Caristia, professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Catania.

E non basta: nella seduta del 29 gennaio 1947 della Commissione per la Costituzione, l'onorevole Fuschini disse che la Camera dei deputati deve essere eletta col sistema proporzionale, e l'onorevole Piccioni ricordò che « la seconda sottocommissione, quando trattò della composizione della Prima Camera e genericamente delle Camere elettive, si trovò d'accordo nel concetto che il sistema proporzionale non dovesse far parte integrante della Costituzione, ma che dovesse essere tenuto presente ». (*Atti della Commissione per la Costituzione*, pagina 229).

Ed eccoci a taluni passi di importanza centrale per la questione che ci interessa, tratti dagli Atti della Assemblea Costituente a cui abbiamo già fatto riferimento in precedenza.

Nella seduta del 23 settembre 1947 il Presidente comunicò che gli onorevoli Giolitti, Grieco e La Rocca avevano proposto di inserire l'esplicita dizione «secondo il sistema proporzionale» per la elezione della Camera dei deputati.

L'onorevole Giolitti ne ha così dato ragione:

«Il motivo del nostro emendamento è questo: che a nostro avviso il sistema di elezione ha una grande rilevanza per quella che è la fisionomia della rappresentanza popolare. Pensiamo anzi che questo particolare del sistema di elezione, nel caso specifico del sistema proporzionale, abbia un rilievo costituzionale anche maggiore che non altre norme che sono state inserite nel progetto di Costituzione, come la data di convocazione delle Camere e la durata delle Camere stesse; perché, indubbiamente, il sistema di elezione ha una influenza grandissima sulla fisionomia della rappresentanza. Abbiamo proposto il sistema proporzionale come quello che riteniamo più idoneo e adeguato allo sviluppo della democrazia moderna. Non è il caso che io ricordi quale significato, anche rivoluzionario, abbia avuto l'introduzione del sistema proporzionale, e come sia quello che meglio consenta di esprimere nella Assemblea legislativa la reale influenza che i partiti hanno nel paese. E infine voglio ancora ricordare la garanzia che il sistema proporzionale costituisce per i diritti delle minoranze, in particolare per il loro diritto ad essere adeguatamente rappresentate nel Parlamento e ad avere quella influenza che corrisponde al loro peso e alla loro entità nella vita politica del Paese».

Gli atti recano poi:

RUINI – Circa la proposta dell'onorevole Giolitti, d'inserire nella Costituzione che la Camera dei deputati deve essere eletta col sistema proporzionale, debbo ricordare che la Seconda Sottocommissione votò un ordine del giorno impegnativo in tal senso, ma ritenne, quasi concorde, che per ragioni tecniche non fosse opportuno inserire nella Costituzione il principio della proporzionale, rinviandolo alla legge elettorale. Il Comitato di redazione non può che confermare questo criterio (*omissis*).

UBERTI. – A nome del mio gruppo dichiaro che noi desideriamo che il problema del sistema elettorale con la rappresentanza proporzionale sia posto non soltanto per una Camera, bensì per entrambe le Camere.

«Nella Commissione dei 75 si è deliberato un ordine del giorno impegnativo circa il sistema da seguire nella legge elettorale, e cioè di attuare il sistema della proporzionale pur senza includerlo nella Costituzione, per lasciar libero il Parlamento nella eventualità che questo si rendesse opportuno per una qualche situazione particolare, di modificare il sistema elettorale senza modificare la Costituzione. Ad ogni modo, siccome siamo favorevoli al sistema proporzionale per tutte le elezioni, non possiamo votare contro l'ordine del giorno Giolitti, che pertanto voteremo; però desideriamo che lo stesso sistema sia seguito per la seconda Camera. (*omissis*).

GIOLITTI – Consento a trasformare l'emendamento in ordine del giorno.

PRESIDENTE – (*omissis*) Comunico che l'onorevole Giolitti, sciogliendo la sua riserva, ha fatto pervenire il seguente ordine del giorno: «L'Assemblea costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale».

«Lo pongo ai voti.

(*È approvato*). (*Atti dell'Assemblea Costituente*, Discussioni, pag. 436, 438, 439, 441).

* * *

Constatato che la lotta per la proporzionale coincide con la lotta stessa per la democrazia e che tra i più fervidi e costanti fautori di questo sistema sono stati proprio i più autorevoli esponenti del Partito popolare italiano, prima, della Democrazia cristiana, poi, mette conto tornare a spendere alcune parole per dimostrare che l'espediente ora gabellato con l'etichetta pudica e menzognera di «proporzionale corretta» o «proporzionale integrata» non sia che un abbandono puro e semplice del sistema proporzionale e un ritorno alle forme superate e, quindi, regressive del sistema maggioritario.

Don Luigi Sturzo il 21 agosto 1952 scriveva su *La Stampa* di Torino a proposito della discussione già viva sulla riforma elettorale: «L'impostazione data al problema dai partiti di centro non è stata delle più felici. Cercare un sistema che alteri il responso elettorale con premi di maggioranza è cosa così controproducente che non mi rendo conto come sia potuto affiorare e sia divenuto un tema obbligato nelle trattative tra i partiti di maggioranza».

E il Salvemini, in un suo articolo pubblicato sul settimanale *Il Mondo* del 27 settembre 1952: «È dare polvere negli occhi dire che si abbandona la proporzionale pura per

una proporzionale corretta. Sarebbe più onesto dire senz'altro che al sistema proporzionale si intende sostituire un sistema maggioritario, nel quale la proporzionale pura non ha più che una funzione sussidiaria, in quanto serve solamente a distribuire tra le minoranze i mandati ad esse lasciati secondo i quozienti conseguiti da ciascuna ».

E Giuseppe Bevione su *La Gazzetta del Lunedì* del 23 giugno 1952: « Il sistema di apparentamento è un connubio della rappresentanza proporzionale e del principio maggioritario: quale dei due elementi prevalga, dipende dal numero dei seggi che, in sede nazionale o regionale, non verranno subito ripartiti, ma saranno accantonati per essere proporzionalmente distribuiti tra i partiti apparentati che avranno riportato la maggioranza assoluta o anche relativa dei voti: quanto più alta risulterà questa frazione accantonata, che costituirà il premio di maggioranza, tanto più forte risulterà la inclinazione della riforma verso il regime maggioritario ».

Il Bevione scriveva quando ancora le trattative elettorali erano in corso, prima che il presente disegno di legge venisse presentato alla Camera: ora che il premio è stato determinato su una percentuale che si aggira su un terzo, è facile comprendere che l'inclinazione verso il sistema maggioritario viene in pratica a porre nel nulla il sistema proporzionale, specie quando si ponga mente che, le ultime esperienze elettorali, indicano che, nel caso per essi migliore, i gruppi politici apparentati riuscirebbero, tutt'al più, a superare di poco la metà dei voti validi e che, come afferma il Salvemini nell'articolo poc'anzi citato « nelle elezioni del 1953, l'Azione Cattolica e la Democrazia Cristiana non possono sperare di ottenere più del 33 o 35 per cento dei voti ».

* * *

Del resto, allorché si introdusse il sistema degli apparentamenti col premio di maggioranza per le elezioni amministrative del 1951 e 1952, si riconobbe, dai rappresentanti dei partiti governativi, che la proporzionale veniva abbandonata. Lo si riconobbe in tutta la impostazione del dibattito e persino nel richiamo, peraltro non pertinente, della proposta Matteotti, Turati, Bacci, Santini e Casalini del 6 maggio 1920 per le consultazioni elettorali amministrative. Basti citare l'intervento dell'onorevole Amadeo, di parte repubblicana (il quale tenne ad affermare che il nuovo sistema differenziava le elezioni amministrative dalle elezioni politiche e a giustificare la riforma come esclusivamente attinente alle elezioni amministrative), dove si trovano affermazioni come questa: « Gli emendamenti proposti dagli onorevoli Paolo Rossi, Carlo Russo e da me, estendendo il premio di maggioranza per tutti i comuni con popolazione al di sopra dei 10 mila abitanti senza eccezione e introducendo il sistema del facoltativo collegamento delle liste, praticamente estendono il sistema maggioritario a tutti i comuni con popolazione superiore ai 10 mila abitanti » (*Atti della Camera*, Discussioni, 16 dicembre 1950, pagina 24661).

E l'onorevole Preti di parte socialdemocratica affermò, senza essere contraddetto da alcuno: « Il fatto incontrovertibile è uno solo: che in questo particolare momento storico la abolizione della proporzionale nei grandi comuni rappresenta un fattore negativo nel processo di solidificazione della democrazia italiana ». E più oltre: « La proporzionale produce qualche inconveniente, non lo nego, ma mi sembra che i piccoli inconvenienti che derivano da questo sistema – e, del resto, ciascun sistema ha i suoi inconvenienti – non ne giustifichino la soppressione, tanto più che la proporzionale è, per tradizione, molto cara al maggior partito di questa Assemblea ». (*Atti della Camera*, Discussioni, 15 dicembre 1950, pagine 24652 e 24653).

Non solo, ma ad una interruzione dello stesso onorevole Preti: « Allora bisognerebbe adoperare il sistema maggioritario anche per il Parlamento ! », l'onorevole Russo Carlo rispose con queste precise parole: « No, l'importanza e i compiti del Parlamento sono ben diversi e assai più alti ! L'amministrazione comunale ha soprattutto il compito di amministrare; né, sul piano politico, l'importanza del Parlamento può essere paragonata a quella di una amministrazione comunale ».

Anche l'onorevole Bisori, relatore di maggioranza al Senato sulle « Norme per l'elezione dei Consigli comunali », nella seduta del 15 febbraio 1951 ha spiegato in modo molto chiaro che il sistema che si stava per adottare per le elezioni amministrative era un sistema maggioritario, cioè un sistema nel quale la proporzionale funzionava non per l'attribuzione dei seggi alla maggioranza e alla minoranza, bensì soltanto per la distribuzione dei seggi nell'ambito delle liste facienti parte della maggioranza e di quelle facienti parte della minoranza: « Il solo particolare in cui questo sistema si stacca dalla proporzionale pura è che, in partenza, si stabilisce, al di

fuori della proporzionale, il numero dei seggi che i collegati, i quali raggiungono il maggior numero dei voti, ottengono: numero che rappresenta la maggioranza assoluta dei seggi. I collegati che otterranno il maggior numero dei voti otterrano i due terzi dei seggi ». (*Atti del Senato*, Discussioni, pagina 22792). Il che corrisponde, non c'è dubbio, a riconoscere che il fondamento della riforma è il sistema maggioritario, mentre il criterio della proporzionalità vige sul piano secondario e sussidiario della distribuzione dei seggi nella concorrenza interna tra i blocchi della maggioranza e della minoranza.

L'onorevole Venditti, del Partito liberale italiano, nella sua dichiarazione di voto al Senato affermò: « Non possiamo votare a favore, perché noi siamo oggi proporzionalisti ». (*Atti del Senato*, Discussioni, 15 febbraio 1951, pagina 22805).

Lo stesso Ministro Scelba, sempre al Senato, il 15 febbraio 1951, impostò il suo intervento conclusivo del dibattito sulla riforma elettorale amministrativa sul presupposto che tale riforma fosse di tipo maggioritario e tenne a ricordare che « appena un anno dopo le elezioni del 18 aprile, e precisamente parlando al Congresso di Venezia della Democrazia cristiana, il 5 giugno del 1949 » affermò che « la proporzionale aveva fatto il suo tempo nel campo delle amministrative ». Ed aggiunse: « Questa mia recisa affermazione, che ebbe allora l'onore di un commento favorevole, dal senatore Boeri, sul *Corriere della Sera*, è quindi di data non sospetta; non è frutto di una conversione improvvisa, ma di matura valutazione delle cose. Che il disegno di legge non sia il frutto di una recente, interessata conversione lo sta a dimostrare anche la data in cui il disegno stesso fu presentato alla Camera: 16 dicembre 1949. Nè gli emendamenti apportati dalla Camera modificano le linee sostanziali del progetto governativo, perché tutto sommato essi si riducono all'unificazione del premio di maggioranza e al « collegamento » delle liste. Secondo il progetto governativo, il premio di maggioranza era previsto in due terzi, per i comuni da dieci a 250 mila abitanti; in tre quinti per i comuni superiori. La Camera, invece, ha fissato per tutti i comuni, oltre i diecimila abitanti, il premio di maggioranza nella misura di due terzi e ha introdotto il collegamento (*Omissis*) ».

« Quali le ragioni che avevano indotto il Governo a modificare la legge del 1946 ? Esse si trovano consacrate nella relazione che accompagnava il disegno di legge presentato alla Camera. Sulla base delle passate esperienze in materia – si legge in detta relazione – appare opportuno che, particolarmente in vista delle prossime elezioni amministrative e al fine di rendere la legge attuale, oltre che più aggiornata, più attinente alle effettive esigenze cui questa deve soddisfare, si ritiene opportuno di procedere ad alcune modifiche, e a tale riguardo si è dovuto considerare che il sistema proporzionale attualmente vigente nei comuni con popolazione superiore ai trentamila abitanti si è dimostrato inidoneo, in pratica, ad assicurare la formazione di maggioranze qualificate, atte a garantire un normale funzionamento delle amministrazioni di tali comuni, la cui stabilità è condizione essenziale per una efficace azione amministrativa, rispondente alle superiori esigenze degli interessi della collettività.

E più oltre: « Nè è a dire che la soluzione trovata soddisfi tutti quanti; critiche sono state elevate un pó da tutte le parti. Ma una legge elettorale, come qualsiasi legge, non è che il frutto di un compromesso ». Osserva poi che la proporzionale per i comuni non esiste in alcun Paese del mondo, e che non esistono due Paesi, anche di comune civiltà politica e sociale, che abbiano la medesima legge elettorale; né un Paese che abbia avuto sempre la stessa legge, anche in regime di democrazia. E quindi: « Nessun dubbio sussiste che tutti i partiti possano utilizzare la legge per assicurarsi la maggioranza. E ciò avverrà in via di fatto, perché in alcuni comuni la legge giocherà a favore dei partiti di maggioranza, mentre in altri giocherà in favore di altre correnti che hanno il consenso elettorale e una certa consistenza. Quello che la legge non può fare è trasformare le minoranze in maggioranze; ma questo nessuno può domandarlo ». *Atti ecc.*, pagina 22779 e seguenti).

Per meglio qualificare il carattere della questione, ci sia consentito qui, anticipando quanto diremo della teorica della rappresenza, ricordare col Kelsen (*Teoria generale del diritto e dello Stato*, Roma, 1952), – che è stato definito « uno dei maggiori giuristi della prima metà di questo secolo e senza dubbio quello che ha avuto il riconoscimento più generale » – che « la democrazia esige che il diritto elettorale sia non soltanto il più universale, ma anche *il più eguale possibile:* ciò significa che l'influenza esercitata da ciascun votante sul risultato della elezione deve essere la medesima, ossia, in altri termini, che *il peso di ogni votante deve essere eguale a quello di ogni altro votante* » (pagina 229) e che « l'elezione proporzionale assicura che la forza relativa

dei partiti nel corpo rappresentativo sia la stessa che nel corpo elettorale: la struttura politica del primo riflette la struttura politica del secondo » (pagina 301).

È lecito domandarsi come e perché gli uomini dei partiti governativi i quali sino a poco più di un anno fa riconoscevano che la riforma della legge elettorale amministrativa si imperniasse sul sistema maggioritario, neghino oggi, così recisamente, che l'analoga riforma spostata sul piano politico si basi sul sistema maggioritario e costituisca un ripudio del sistema proporzionale.

Gli è che i democristiani e i loro alleati hanno propugnato la riforma elettorale in senso maggioritario delle elezioni amministrative, giustificandola con la circostanza, appunto, che si trattava di elezioni amministrative e non di elezioni politiche. In tale senso si sono ripetutamente pronunciati i deputati e i senatori della maggioranza parlamentare.

L'onorevole Carignani, relatore al disegno di legge di modifica al decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1, scriveva: « Nessun dubbio che il disegno di legge, modificato con i nuovi criteri proposti dai colleghi, sia ancor più aderente alle finalità prevalentemente amministrative delle elezioni comunali, per cui, se il Parlamento vorrà votarla, è da prevedersi che l'esito dell'esperimento sarà ancor più aderente alla funzionalità dei nostri comuni, nei quali le preoccupazioni politiche devono far posto a quelle di una buona amministrazione. » (Doc. n. 984-A-*bis*, pagina 2).

E l'onorevole Russo Carlo tenne a precisare che la introduzione del sistema maggioritario nella legge elettorale per la elezione dei consigli comunali postulava la perdita di quella importanza squisitamente politica che avevano avuto le elezioni amministrative del 1946, « rappresentando esse la prima rassegna dei partiti usciti dal travaglio della resistenza e della lotta di liberazione », che rendeva « naturale che si dovesse scegliere un sistema che sottolineasse il significato essenzialmente politico di quella manifestazione » ed ha ripetutamente messo in rilievo che l'abbandono della proporzionale era inerente alla lotta sul piano delle amministrazioni comunali. (*Atti della Camera*, Discussioni, 15 dicembre 1950, pagine 24638-24643).

Anche l'onorevole Poletto ebbe ad insistere sullo stesso concetto opponendo la « famigerata proposta Acerbo » a quella all'esame della Camera « perché qui si tratta di eleggere delle amministrazioni comunali », (*Atti, ecc.*, 16 dicembre 1950, pagina 24665).

E l'onorevole Amadeo, esponente del Partito repubblicano, ebbe a dire: « Altra cosa sono i consigli comunali, altra il Parlamento. Prevalentemente, se non esclusivamente, organi amministrativi quelli, organo essenzialmente politico questo » e a respingere come ingiusto « il raffronto fra la posizione assunta in questa stessa aula dall'onorevole Turati, dall'onorevole Chiesa, dall'onorevole Matteotti ed altri nel 1923 contro la legge elettorale politica fascista e la nostra posizione attuale, ossia quella che si identifica col sistema proposto coi nostri emendamenti. Noi siamo, invece, i continuatori degli illustri predecessori, come dimostra il loro progetto del 1920 e la relazione che l'accompagna, e che potrebbe essere integralmente trascritta ad illustrazione e sostegno proprio di questi emendamenti ». (*Atti, ecc.* 16 dicembre 1950, pagina 24662).

E l'onorevole Sailis: « Qui abbiamo la sapiente affermazione del carattere amministrativo degli enti locali contro le seduzioni e i danni del politicantismo, che, artificialmente introdotto laddove non è il suo campo naturale, diventa bega paesana e pettegolezzo cittadino, prepotenza di signorotti ed esibizionismo di presuntuosi e di scamiciati. (*Omissis*).

In questa legge è presente, ed anzi pressante, il fine di sollecitare tutti gli abitanti del comune, di qualsiasi ideologia, purché sinceramente democratica, per concretare un'intesa cordiale e leale su un definito programma amministrativo. Nei nostri comuni sono necessari acqua, gas, luce, strade e cimiteri, igiene e sanità, non patto atlantico, colombi e colombelle di pace. La pace, nei nostri comuni, si consegue amministrando, amministrando bene, amministrando egualmente per tutti. (*Omissis*). (*Atti, ecc.*, 19 dicembre 1950, pagine 24795-24796).

Al Senato l'onorevole Bergmann espresse concetti similari, (*Atti del Senato*, Discussioni, 13 febbraio 1951, pagine 22714-22718).

E l'onorevole Cappa, attuale Ministro della marina mercantile, ebbe a dire: « Si è accennato qui alla legge Acerbo e si è detto che la legge in discussione è una imitazione della legge Acerbo. È stato già replicato che l'attuale disegno di legge trae più esattamente la sua ispirazione da una proposta presentata nel 1921 da uomini che certamente non erano totalitari: Matteotti, Turati ed altri. La legge Acerbo era ben diversa cosa. In primo luogo si riferiva alle elezioni politiche: inoltre inventava – non dimenticatelo – il collegio unico

nazionale. *Con questo trucco si impediva che in determinate regioni, dove era ancora rimasta in prevalenza, l'opposizione potesse conquistare la maggioranza.* Si mettevano nel calderone nazionale tutti i risultati di tutte le regioni in modo da assicurare la prevalenza alla lista totalitaria del blocco » (*omissis*). « Anche i comunisti potranno conseguire la loro affermazione là dove conservassero il consenso della maggioranza degli elettori, che è giusto possano liberamente raccogliere ». (*Atti, ecc.*, pagine 22734 e 22735).

Da ultimo il Ministro Scelba disse: « Non potevo accettare l'idea della identificazione di una lotta elettorale politica con una lotta elettorale amministrativa, poiché soltanto per grosse linee una consultazione amministrativa può esprimere l'orientamento del Paese. Quindi posso dichiarare che qualunque sarà l'esito delle elezioni amministrative, non si avrà nessuna ripercussione sul terreno parlamentare » (*omissis*). « La legge ha di mira soltanto di assicurare una stabile amministrazione ai comuni » (*Atti, ecc.*, 15 febbraio 1951, pagina 22803).

Presentemente, nel vano ed assurdo tentativo di mascherare il loro sensazionale *révirement* dal campo dei proporzionalisti a quello dei maggioritari, i partiti governativi tentano di contrabbandare la riforma, come se fosse rispettosa del sistema proporzionale e di capovolgere persino i concetti scientifici pacificamente accolti, l'etimologia delle parole e il vocabolario della lingua italiana!

## VIII.

## LA TEORICA DELLA RAPPRESENTANZA E LA PROPORZIONALE: CRITICA DEL SISTEMA ORA PROPOSTO

Poiché nel parlare dell'attuale progetto si è sentito far uso di indicazioni alquanto approssimative, e per così dire eufemistiche, ricorrendosi a termini accomodati, come quelli di « proporzionale corretta » o addirittura « proporzionale integrata », esattamente come nel 1923 si era finito per parlare di « proporzionale zoppa », mette conto considerare brevemente come venga a classificarsi il presente progetto, al pari di quello assai analogo del 1923, nel quadro della teorica della rappresentanza, anche per lumeggiare congruamente come in tal quadro si qualifichi il sistema proporzionale.

Nella teorica della rappresentanza si distinguono sistemi di voto, e di scrutinio, nominativi e di lista, maggioritari e proporzionali. Le due partizioni sono fra loro indipendenti: possono aversi sistemi proporzionali nominativi e di lista, sistemi maggioritari nominativi e di lista.

Si ha sistema nominativo quando il voto dell'elettore sia dato al nome di uno o più candidati, le operazioni di scrutinio si svolgano conteggiando i voti che devono essere attribuiti al nome di ciascun candidato, e la assegnazione dei seggi è fatta in riferimento esclusivo al nome dei candidati che sono proclamati eletti.

Si ha sistema di lista quando il voto è dato alla lista nel suo complesso o al suo contrassegno, e il calcolo dei voti e l'assegnazione dei seggi che seguono secondo attribuzione a ciascuna lista.

I due gruppi di sistemi corrispondono a due aspetti che si presentano distinti e congiunti in ogni problema di rappresentanza: il voto nominativo tende alla selezione personale dell'eletto, istituendosi un rapporto fiduciario tra elettore ed eletto; il voto di lista tende al raggruppamento ed alla rappresentanza degli interessi e delle idee o dei programmi. Il secondo qualifica politicamente la rappresentanza meglio del primo, il primo più del secondo corisponde alla selezione individuale dei candidati cui va la singolare fiducia degli elettori. Non mancano mezzi di contemperamento di entrambi i principî: muovendo dal voto nominativo, attraverso il raggruppamento, in liste, dei candidati, cui pure i voti sono nominativamente conteggiati; assegnando, nel voto di lista, la facoltà all'elettore di aggiungervi anche voto di preferenza per uno o più dei candidati della lista stessa; o eventualmente, con una commistione dei due sistemi, ammettendo anche voto per altri candidati aggiunto al voto di lista (*panachage*).

Si ha sistema maggioritario quando sono proclamati eletti il candidato o i candidati che abbiano riportato maggior numero di voti, senza tener conto dei voti riportati da altri candidati. Può aversi sistema maggioritario esclusivo (o totalitario), quando, dovendosi eleggere più candidati, tutti i seggi sono assegnati al gruppo (serie di candidati o lista) che abbia riportato maggior numero di voti, escludendosi qualsiasi rappresentanza di minoranza; e sistema maggioritario semplice, (o limitato, o con rappresentanza parziale delle minoranze), quando, dovendosi eleggere più candidati, una determinata quota della rappresentanza è riservata alle minoranze: ciò può ottenersi col voto limitato (stabilendo che

ciascun elettore voti ad esempio per quattro su cinque candidati da eleggere), oppure con la prefissa assegnazione di un determinato numero di seggi alla maggioranza, e di altro inferiore numero determinato alla minoranza, che può essere identificata in una o più liste o candidati che seguano immediatamente i vincenti, oppure essere ripartita tra tutti i gruppi (candidati o liste) di minoranza.

Si ha sistema proporzionale quando i seggi sono ripartiti tra tutti i gruppi di candidati o tra tutte le liste in proporzione diretta dei voti rispettivamente raccolti.

I due gruppi di sistemi corrispondono a due concetti differenti: il primo corisponde al concetto di mandato ad agire o di selezione univoca; il secondo corrisponde al concetto della rappresentanza, secondo il quale si abbia a costituire un organo collegiale, nel quale tutti i settori o gruppi esistenti nella cittadinanza secondo idee o interessi deleghino ed abbiano propria rappresentanza. Secondo quest'ultimo concetto, qualsiasi sistema maggioritario determina una alterazione che esclude o riduce la rappresentanza della minoranza. Secondo il primo concetto si tende a unificare la persona o il gruppo che sortano dalla votazione, specificando un mandato e un indirizzo univoco. Perciò in sede amministrativa, specie nei piccoli comuni, sono prevalsi sistemi maggioritari, in quanto si tratta di selezione delle persone incaricate di amministrare, cioè di mandato ad amministrare o ad agire piuttosto che di mandato di rappresentanza; mentre ogni qualvolta si tratti di formare larghi organi nei quali prema stabilire la voce di tutti, e in ogni caso di plurime posizioni ed esigenze, è apparso solo mezzo idoneo e giusto quello della rappresentanza proporzionale.

I sistemi nominativi possono essere uninominali o plurinominali, a seconda che si abbia ad eleggere una sola o più persone, o a seconda che sia dato a ciascun cittadino diritto di votare per una sola o per più persone. Un sistema plurinominale maggioritario si ha attualmente nei comuni inferiori ai 10.000 abitanti, con voto limitato, per modo che un quinto dei consiglieri comunali da eleggere è riservato alle minoranze, e tra esse è assegnato a quella che immediatamente segua i nominativi vincenti. Sistemi nominativi proporzionali sono quelli ideati dall'irlandese Hare e dal danese Andrae, ed esperimentati, oltre che in Irlanda e in Danimarca, anche in Tasmania e nel Sud Africa: con questi sistemi la proporzionale è attuata con il mezzo del quoziente, e con la trasferibilità del voto dall'uno all'altro dei candidati che siano raggruppati insieme; tali sistemi sono assai complicati nel computo, e soprattutto, a causa della trasferibilità del voto, non sono né immediatamente né facilmente comprensibili nei loro effetti per la generalità degli elettori, ed è questo il motivo prevalente per il quale non ebbero molta diffusione nella pratica recente, benché siano stati i primi sistemi proporzionali adottati, poco dopo la metà del secolo scorso.

Il sistema nominativo classico e più diffuso è il sistema uninominale, che consiste nel riparto del territorio in circoscrizioni, in ciascuna delle quali uno deve essere l'eletto, ed è proclamato eletto quel candidato che riporti il maggior numero di voti: possono aversi diverse varianti, a seconda che sia richiesta la maggioranza assoluta o sia sufficiente la maggioranza relativa, in questo caso con o senza prefissione di una quota minima necessaria di voti rispetto al totale dei votanti o degli elettori (*quorum*); può inoltre aversi una sola votazione o seconda votazione di ballottaggio, quando nessuno dei candidati abbia riportato a primo scrutinio la maggioranza assoluta, in tal caso con ballottaggio tra i primi due candidati oppure tra due o più con facoltà di confermare o ritirare la candidatura, o infine libero tra tutti. Il sistema uninominale così descritto sarebbe un sistema maggioritario totalitario, in quanto non vi è alcuna riserva di rappresentanza delle minoranze; ma quando si tratti di costituire in questo modo un organo numeroso, in pratica avverrà che una circoscrizione compensi l'altra, e la rappresentanza plurima nel complesso sia data dai diversi risultati delle diverse circoscrizioni. Questo sistema è quello che più tipicamente corisponde al principio della selezione personale degli eletti; esso fu in vigore in Italia sino al 1919, ed è tuttora in vigore in Inghilterra; è caratteristico dei corpi elettorali ristretti, nei quali è più facile un rapporto di conoscenza e quindi di selezione e di fiducia tra elettori ed eletti, che si smarrisce e diviene impossibile quando il corpo elettorale risulti di molto allargato. Nel 1861 si aveva infatti in Italia un corpo elettorale formato da poco più di 400.000 elettori, e sino al 1882 si giunse a superare di poco il 2 per cento degli abitanti avente diritto al voto: assai bassa quindi era la media degli elettori per ciascun eletto, e si giunse a minimi di poco più di 100 voti bastanti; con l'allargarsi del numero dei cittadini ammessi al diritto di voto, si sentì poi l'esigenza di adottare diverso sistema elettorale.

Il sistema di lista, cui si ritenne necessario passare con l'allargamento del corpo elettorale, mal si concilia con qualsiasi sistema maggioritario, poiché viene a ledere il principio della rappresentanza, escludendo o limitando le minoranze, e di conseguenza privando di effetto gran numero di voti, il che costituisce una sostanziale limitazione del diritto di voto, in contrasto con il principio del suffragio universale, come fu autorevolmente osservato in altri tempi da Filippo Turati e da altre eminenti personalità anche di diversa ispirazione politica.

Il sistema maggioritario tale è, e mantiene i suoi effetti di limitazione dell'effetto del voto, con la conseguenza di larghe cifre di voti che risultano inutilizzati, e di ingiustizia nella formazione della rappresentanza, quand'anche a mezzo del voto limitato sia assicurata una ristretta presenza ad una o più minoranze; o a mezzo della rappresentanza proporzionale delle minoranze nei limiti di un numero globale prefisso, ne sia assicurata sì la presenza, ma in misura non corrispondente al seguito dal quale siano sostenute nel Paese; o infine a mezzo del sistema del premio attributi alla maggioranza, si abbia riferimento ai voti, ma con una trasposizione di seggi, e una assegnazione supplementare alla maggioranza senza riscontro nel numero dei voti espressi dai cittadini.

Il sistema proporzionale appare fuor di ogni dubbio il solo logicamente e matematicamente corretto, ed idoneo a porre in essere una assemblea rappresentativa corrispondente al panorama politico del corpo elettorale. Si è detto come l'affermazione della proporzionale sia stata storicamente raggiunta secondo una linea di evoluzione democratica, e di completamento degli istituti e dei principî della democrazia, che è la linea medesima che ha condotto nel tempo dai ristretti corpi elettorali dei quali facevano parte pochi cittadini ammessi al diritto di voto, alla conquista democratica del suffragio universale.

Osservava Filippo Turati nella seduta della Camera del 6 marzo 1919 (*Discorsi parlamentari*, vol. III, pag. 1600) che « il sistema proporzionale è preferibile in sé ad altri sistemi, in quanto risponde meglio alla giustizia; la qual cosa è assiomatica, poiché la giustizia, come professano i giuristi, non è altro che proporzione »; e nel suo discorso del 26 luglio dello stesso anno ribadiva che « la proporzione è poi il sinonimo aritmetico della giustizia » (*Discorsi*, vol. III, pag. 1627). E già egli stesso, auspicando la proporzionale quando, nel 1912, si discuteva della introduzione del suffragio universale, nella seduta dell'8 maggio pronunciava queste parole assai precise, che suonano ammonitrici con perfetta validità e par quasi diretto riferimento profetico al caso attuale del disegno di legge che abbiamo ora in discussione: « *Perché avete un bell'accavallare sofismi; ma se la proporzionale è la proporzionale, ogni altro sistema di elezione viola la proporzione, offende il diritto, nega il criterio stesso aritmetico, per cui la maggioranza ha ragione di prevalere. Non avete più una elezione ma una sopraffazione* » (*Discorsi*, vol. II, pag. 1091).

Il senatore Alberto Dallolio, nella relazione della Commissione speciale del Senato sul disegno di legge che realizzava l'introduzione della proporzionale nel 1919, si rifaceva addirittura, per mostrare il fondamento giuridico della proporzionale, alla massima antica, e citava un passo di Dante, che, specie nelle sue ultime parole, è invero assai significativo anche per il progetto ora in discussione, e ammonitore di quelle che possono esserne le conseguenze: « *Jus est realis et personalis proportio, quae servata servat societatem, corrupta corrumpit* » (Relazione DALLOLIO, *Atti parlamentari del Senato*, Legislatura XXIV, doc. 455-*A*).

Per realizzare la rappresentanza proporzionale, si devono risolvere problemi particolari, che derivano dalla necessità di riferirsi a una pluralità di liste e a una pluralità di circoscrizioni. Si hanno perciò diversi sistemi di calcolo per stabilire una proporzione che si avvicini il più possibile a una esatta corrispondenza tra la proporzione dei voti delle diverse liste e la proporzione dei seggi a ciascuna di esse assegnati. Il problema non ha una soluzione univoca né semplicemente matematica. Ciò deriva anche dal fatto che il corpo elettorale e cioè l'insieme dei cittadini aventi diritto al voto, e l'assemblea da eleggere non sono entità omogenee, tra le quali vi sia soltanto un problema di riduzione a dimensioni minori; la realizzazione della rappresentanza fu ravvicinata, con paragone assai suggestivo e giusto, al problema della rappresentazione della superficie della Terra, che non è piana, sulla superficie piana di una carta geografica: è noto che vi sono diversi sistemi di proiezione, come si dicono i sistemi di riproduzione della superficie terrestre nelle carte geografiche, e ciascuno ha i suoi inconvenienti diversi, e i suoi vantaggi, ed è più adatto a seconda che sia più o meno estesa la superficie da rappresentare, e si voglia aver riguardo particolare e particolare fedeltà per l'uno o l'altro aspetto. Così vi sono

diversi sistemi per realizzare la rappresentanza proporzionale, e nessuno coincide con una perfetta identità matematica, ma ciascuno presenta i suoi vantaggi o i suoi inconvenienti particolari, ed ha rispondenza a seconda della estensione delle circoscrizioni e il numero delle liste.

Il sistema matematicamente teorico sarebbe quello di avere un'unica circoscrizione (collegio unico nazionale) e di assegnare un seggio per un determinato numero di voti; con tal sistema si avrebbe però una rappresentanza minore nelle regioni nelle quali sia minore il rapporto degli elettori rispetto agli abitanti, e dei votanti rispetto agli elettori, e inoltre si perderebbe quel legame degli eletti alle zone, che si realizza con una pluralità di circoscrizioni. Quando si hanno più circoscrizioni, sorge il problema della utilizzazione o della dispersione dei voti residui, quelli cioè che rimangono dopo un'esatta ripartizione matematica; e il problema dei voti residui sarà tanto maggiore quanto più piccola sia l'estensione della circoscrizione, e maggiore sia il numero delle liste che vi sono presentate. Per l'utilizzazione dei voti residui si può procedere a nuovo computo sulla base di una circoscrizione più larga, regionale o nazionale, che comprenda più o tutte le circoscrizioni primarie. Per la ripartizione matematica si può usare il metodo del quoziente, che si ottiene dividendo il totale dei voti validi espressi per il numero dei deputati da eleggere; ad ogni lista poi si attribuiscono tanti deputati, quante volte il quoziente è compreso nel numero totale dei voti che la lista stessa ha raccolto. Allo scopo di diminuire il numero dei voti residui, lo svizzero Hagenbach-Bischoff ha suggerito il metodo di aggiungere al numero dei seggi una unità, ottenendosi così un quoziente un poco ridotto; e questo metodo dell'addizionale più uno è stato poi variato con addizionali più due per circoscrizioni con maggior numero di seggi, e anche più tre, come dispone la vigente legge del 1948. Un altro metodo, al fine di eliminare il problema dei resti, consiste nel procedere a divisioni successive per uno, due, tre e via di seguito, del totale dei voti di ciascuna lista, assegnando a ciascuna lista tanti posti quanti sono i suoi quozienti, collocati in ordine decrescente, sino a copertura di tutti i seggi assegnati alla circoscrizione, ossia assumendo come quoziente il minore risultato che si ottiene con le operazioni e con la graduatoria dianzi accennata: ed è questo il così detto metodo D'Hondt, dal nome del belga che lo ha proposto; suo effetto è di dare lieve vantaggio alla lista che abbia raccolto maggior numero di voti, e può trarre beneficio da questo metodo di computo. Salvo che si adotti questo metodo, sempre si ha il problema dei voti residui, trasposto eventualmente in sede di recupero nel collegio nazionale; e si segue generalmente il metodo di assegnare gli ultimi seggi a quelle liste che presentino, in ordine decrescente, i resti maggiori.

Come si vede, per l'attuazione della proporzionale sorgono diversi problemi, e vi sono diversi modi di risolverli: ciascuno di essi presenta qualche alterazione rispetto alla proporzionale teorica; ma si tratta in ogni caso di alterazioni di dettaglio, che rientrano sempre nel quadro del sistema proporzionale. La proporzionale, comunque, funziona in termini proporzionalmente più esatti quanto maggiore sia il numero di deputati da eleggere (non meno di 15, fu detto, o di 10, o di un minimo di 7), e quanto minore sia il numero di liste concorrenti ai medesimi seggi, per evitare dispersioni e resti troppo forti. Altro problema, ed altro eventuale motivo di qualche alterazione, è quello delle piccole liste, che raccolgano pochi voti in ciascuna delle circoscrizioni: per evitare l'assegnazione di seggi che appaiano mal sorretti da voti spersi, anche la legge elettorale tedesca seguita alla Costituzione di Weimar, che è quella che più si approssima alla proporzionale teorica, stabiliva che non potessero assegnarsi sul collegio nazionale, in base ai resti, più seggi di quanti le liste medesime non ne avessero ottenuti con quozienti interi nelle circoscrizioni; e questa legge, si noti, lasciava indeterminato il numero dei deputati da eleggere, stabilendo che uno ne fosse assegnato per quante volte il prefisso quoziente fosse compreso nel numero dei voti raccolti da ciascuna lista; mentre la maggior parte delle leggi elettorali muove, come la nostra vigente, dalla predeterminazione del numero dei deputati da eleggere in rapporto con la popolazione. Per una analoga preoccupazione, la nostra legge del 1948 stabilisce che sul computo dei voti residui in collegio unico nazionale possano attribuirsi seggi solo a quelle liste che abbiano riportato almeno un eletto in base a quoziente intero in una circoscrizione.

Nei modi anzidetti furono risolti i problemi insiti nel sistema proporzionale. D'altro canto fu esercitata una critica ai suoi risultati, in rapporto a taluni effetti che ne possono derivare, o che vennero addebitati al sistema proporzionale.

In particolare fu obiettato che la proporzionale porta a una polverizzazione della rappresentanza, facilitando la presentazione di piccole liste, che, pur non avendo gran seguito, possono con essa sperare di conseguire almeno una minima rappresentanza, mentre sarebbero del tutto scoraggiate da qualsiasi sistema maggioritario. Questo, che fu detto l'inconveniente della polverizzazione della rappresentanza, fu peraltro smentito dalla esperienza nei diversi Paesi, specie nel Belgio. La proporzionale agevola la rappresentanza e lo sviluppo dei grandi partiti organizzati, verso i quali si viene a determinare una polarizzazione, che non incoraggia ripartizioni superflue su troppi partiti o liste minori. Quello che in sede teorica, e prima dell'esperienza, parve un inconveniente, è d'altra parte una garanzia di giustizia, riconoscendosi la possibilità di espressione e di rappresentanza a correnti che esistono nel Paese, e sono minori, forse perché nuove, ma possono in seguito divenir maggiori: soffocarle del tutto non sarebbe conforme a giustizia, e l'esperienza non dà prova che ne derivi un danno apprezzabile per la funzionalità delle assemblee elette. Specie in raffronto al sistema uninominale, che sovente, e di fatto nel nostro Paese, l'ha preceduta, la proporzionale offre anche sotto questo aspetto la possibilità di un passo avanti, portando a migliore espressione e rappresentanza le grandi correnti omogenee, ed eliminando quelle posizioni personali, che sono caratteristiche dell'uninominale, e sono appunto elemento di polverizzazione, oltreché, spesso, di opportunismo deteriore. Inoltre, il dianzi accennato requisito del quoziente intero per l'attribuzione di seggi in base al computo dei voti residui, costituisce appunto correttivo di quelli che possano apparire eccessi di polverizzazione di rappresentanza minima.

Maggiore è l'altra critica classica della proporzionale, secondo la quale essa pregiudicherebbe la funzionalità dell'assemblea eletta, e determinerebbe talora la impossibilità di formare un governo stabile, in quanto la rappresentanza proporzionale di più gruppi potrebbe dar vita a una assemblea nella quale nessuna parte raggiungerebbe da sé sola la maggioranza assoluta. Queste obiezioni già venivano mosse prima che la proporzionale venisse introdotta. Nel Belgio, ove le questioni della rappresentanza proporzionale furono particolarmente studiate e dibattute, si osservò che per contro la proporzionale diede vita a forti gruppi, e ad eventuali coalizioni rese più oneste e durature dal realizzarsi dopo, anziché prima del voto popolare, e in base a comunanza di programmi, che gli elettori stessi venivano a indicare con il loro voto. Ad essa già rispondevano, in sede di discussione parlamentare del disegno di legge che la proporzionale ha introdotto, nel 1919, con tesi concordi, Filippo Turati e Giuseppe Micheli. Osservava Turati nella seduta del 26 luglio 1919 (*Discorsi*, vol. III, pag. 1642), che tale obiezione era insussistente, perché già da vent'anni tutti i governi erano basati su coalizioni, ed era presumibile che coalizioni sempre dovessero aversi, per effetto della sempre crescente complessità dei problemi. Proprio in risposta a tale obiezione il compianto Giuseppe Micheli, nella sua relazione, sottolineava che sono preferibili le coalizioni che si sarebbero poi dovute stabilire in Parlamento, che, « avvenendo *dopo un'esatta rilevazione della realtà non viziata né coartata preventivamente per opera di legge*, significheranno non l'alea o il caso, ma l'omaggio a questa legge ben determinata: che saranno compiute soltanto quelle riforme le quali siano così penetrate nella coscienza del Paese da raccogliere largo consenso non solo presso gli individui, ma anche nei partiti ». Ed aggiungeva: « Ad ogni modo *le coalizioni rese eventualmente necessarie dalla rappresentanza proporzionale non hanno nulla in comune con le coalizioni elettorali del sistema maggioritario, che sono confusioni caotiche e alterano profondamente la fisionomia delle parti* ».

Accanto all'esempio positivo del Belgio, circa questa questione, stanno le esperienze negative fatte in Francia, in materia di stabilità governativa, del tutto indipendentemente dalla proporzionale, poiché instabilità si ebbe senza la proporzionale, ed anche con sistemi maggioritari escogitati ad arte, e di recente per fini non dissimili da quelli che sembra abbia avuto in considerazione il proponente del disegno di legge ora in discussione.

In verità il Parlamento riflette le condizioni del Paese; e si avrà quindi stabilità o meno, omogeneità o meno, polverizzazione o meno, a seconda delle condizioni che esistano nel Paese.

La legge elettorale non è d'altronde mezzo idoneo né legittimo né utile per variare quella che è la condizione del Paese, sia che la variazione eventuale voglia considerarsi correzione o alterazione. La legge elettorale ha il compito di interpretare la volontà del Paese, e offrire lo strumento per la sua rappresentanza, quanto più fedele è possibile.

Merito del sistema proporzionale, e fondato motivo di anteporlo ad ogni altro siste-

ma o artificio, è proprio la capacità di riprodurre col massimo di fedeltà possibile la situazione del Paese, nella assemblea elètta. Per questo ben a ragione il compianto Luigi Dégli Occhi, che fu sempre fautore ardente della proporzionale, fu segretario della Associazione proporzionalista milanese, e fu politicamente orientato in senso affine all'attuale maggioranza di questa Camera, soleva dire che coloro che imputano alla proporzionale inconvenienti che derivano dalla situazione obbiettiva del Paese, fanno come una persona brutta che se la prendesse con lo specchio perché ne mostra brutte le fattezze. La proporzionale è lo specchio più fedele del quadro delle correnti e delle opinioni che nel Paese esistano, e che nessuna alterazione della rappresentanza ha l'effetto di annullare nelle loro cause e nelle loro ragioni.

* * *

Abbiamo ritenuto non inutile premettere talune considerazioni generali, allo scopo di rapportare ad esse il disegno di legge n. 2971, che è in discussione; vediamo ora come esso si inquadri nella teorica della rappresentanza, in base alla quale abbiamo riassunto i lineamenti essenziali dei diversi sistemi elettorali esistenti, e qual riferimento esso abbia ai problemi della rappresentanza in generale, a quelli della rappresentanza proporzionale, e alle critiche più note che sono state esposte riguardo al sistema proporzionale.

Non è dubbio che nel quadro dei diversi sistemi elettorali, quello proposto dal disegno di legge in esame si pone tra i sistemi maggioritari di lista. Il fatto che esso prevede una ripartizione proporzionale dei seggi nell'ambito del gruppo di maggioranza, e un'altra e diversa ripartizione proporzionale nell'ambito del gruppo di minoranza, non vale a dargli carattere di propozionalità, data la prevalenza che è attribuita nei risultati al carattere maggioritario che gli è essenziale e lo contradistingue.

Maggioritario è ogni sistema che assegni un prefisso numero maggiore di seggi, come questo progetto prevede. Alla minoranza esso assegna un numero prefisso di seggi, e ciò rientra tra i tipi classici di sistema maggioritario semplice, essendo uno dei modi di far luogo a una parziale rappresentanza di minoranza. Maggioritario è il sistema proposto appunto in quanto la rappresentanza di minoranza è parziale, e ne sono predeterminati i limiti fissi, inferiori al rapporto con i voti. Il fatto che poi si proponga di far luogo a un riparto proporzionale di seggi nell'ambito del gruppo di maggioranza, risulta una modalità accessoria, che per nulla modifica il carattere maggioritario del sistema, che tale è sia per il gruppo vincente, che dal 50 per cento più uno dei voti è fatto balzare al 65,25 per cento dei seggi (385 su 590), sia per ciascuna lista che di tal gruppo faccia parte, ciascuna delle quali fruisce del premio maggioritario, ed è posta nella possibilità di ottenere il 50,16 per cento dei seggi (296 su 590) sol che raccolga il 38,44 per cento dei voti e faccia parte di un collegamento che nell'insieme pervenga al 50,01 per cento dei voti, che non è neppure il limite minimo sufficiente per fruire del premio maggioritario, per cui basta un sol voto in più del 50 per cento dei 26 o 27 milioni di voti che si avranno in totale.

Il disegno di legge n. 2971 propone la sostituzione di un sistema maggioritario al sistema proporzionale che è in vigore in base alla legge del 1948. Non è fondata l'obiezione che l'anzidetta legge vigente avrebbe stabilito un sistema che non abbia a definirsi proporzionale, perché la proporzionale matematica esattamente non rispetta: si è dianzi esposto come il metodo per la determinazione del quoziente (Hagenbach-Bischoff, con addizionale maggiorata da più uno a più tre), il metodo del computo dei voti residui su collegio unico nazionale, la limitazione della attribuzione di seggi da quest'ultimo computo a quelle liste che abbiano riportato almeno un seggio con quoziente intero in una circoscrizione, che sono le caratteristiche della legge stessa, e sono in essa motivo delle eventuali alterazioni matematiche, siano le soluzioni prescelte tra le altre per altrettanti problemi che si pongono a qualsiasi sistema proporzionale; e di conseguenza, se ne sono una caratteristica costante, non ne contraddicono il sistema e il principio, per darne una piuttosto che altra soluzione. Non vi è dubbio alcuno che il sistema della legge vigente deve essere classificato tra i sistemi proporzionali; e non risulta d'altronde che mai, quando esso fu discusso e approvato, né successivamente, sia stata avanzata opinione diversa, se pure vi siano state, e possano esservi naturalmente, opinioni favorevoli e contrarie alle soluzioni ivi adottate per i varî problemi della realizzazione della rappresentanza proporzionale.

Una seconda considerazione che deve farsi esaminando questo disegno di legge in rapporto con i varî problemi della rappresentanza dianzi accennati, è che la riforma ora proposta non vi trova alcun riferimento obbiet-

tivo: il problema della rappresentanza personale è fuori di questione; l'esame deve essere quindi circoscritto ai caratteri del sistema proporzionale e del sistema maggioritario.

Anche a tale effetto, non si riesce a ravvisare alcuna obbiettiva connessione di questo disegno di legge con le più diffuse critiche al sistema proporzionale. La relazione ministeriale, che lo accompagna, lo presenta come « un correttivo degli inconvenienti che sono connessi col sistema proporzionale, quale l'eccessivo frazionamento dello schieramento politico »; ma ciò non è esatto per nulla. Il congegno proposto viene anzi a favorire la polverizzazione della rappresentanza. È soppresso il requisito del quoziente intiero in almeno una circoscrizione, ed è ammessa l'assegnazione di seggi su computo nazionale, interamente utilizzando anche voti sparsi su tutte le circoscrizioni, eventualmente in misura minima in ciascuna; inoltre per l'assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni è attribuita la priorità, e pertanto posizione di favore, alle liste minori. Il disegno di legge fa quindi esattamente il contrario di ciò che servirebbe a diminuire la polverizzazione della rappresentanza, tanto che un raffronto tra i risultati elettorali del 18 aprile 1948, e quelli che si sarebbero avuti applicando al medesimo riparto di voti il sistema ora proposto, mostra che si avvantaggerebbero liste minori, anche appartenenti alla minoranza (la lista del Movimento sociale italiano, che ha avuto sei eletti, ne avrebbe avuti 11 con gli stessi voti e con questo sistema). Il sistema ora proposto favorisce notevolmente le piccole liste, sia nell'ambito della maggioranza, sia nell'ambito della minoranza; esso agisce in senso opposto a quello accennato nella relazione ministeriale, e tende ad aggravare quelle situazioni, che le anzidette critiche al sistema proporzionale hanno denunciato come derivanti da esso.

In relazione all'altro ordine di critiche suesposte, si fa riferimento anche nella relazione ministeriale alle « concrete esigenze funzionali delle assemblee parlamentari »: senonché è da chiedersi in qual modo mai l'esperienza della proporzionale applicata nelle elezioni del 1946 e del 1948 abbia dato adito a rilievi circa la stabilità governativa. Si sono accennate le risposte date alla questione durante il dibattito parlamentare del 1919, ed analogamente e non meno autorevolmente poi ribadite, come si è pure già avuto occasione di richiamare, nel dibattito parlamentare del 1923, nonché le lunghe esperienze concrete fatte in altri Paesi. Deve qui aggiungersi che l'esperienza nostra seguìta alle elezioni del 1946 e del 1948 ha dimostrato che la proporzionale non ha per nulla affatto determinato instabilità governativa. A seguito delle elezioni del 1946, nel corso della Assemblea costituente allora eletta, è bensì avvenuto, nel maggio-giugno 1947 un cambiamento di governo, ma esso non fu determinato da spostamento parlamentare, bensì da mutamento di indirizzo di quello che era allora, come è in questa Camera, il partito maggiore, e che trovò nella Assemblea, come la proporzionale la aveva conformata, una maggioranza di ricambio idonea ai suoi intenti.

In base poi alle elezioni del 1948, e in questa Camera, si ebbe con la proporzionale una struttura che indubbiamente non ha sofferto di instabilità. Non vi è dunque motivo obiettivo che indichi l'opportunità di un cambiamento nella legge elettorale. Se un tal motivo si volesse trarre dalla impressione che la maggioranza delle elezioni del 1948 non sia più tale oggi nel Paese, non è questo davvero motivo legittimo per proporre una modificazione nel sistema elettorale. Le elezioni servono e devono servire proprio a dare a periodi ricorrenti il quadro degli spostamenti che siano maturati nell'opinione pubblica; e davvero non sarebbe legittimo, né lecito diremmo, che una maggioranza anteriore potesse modificare, a proprio comodo di volta in volta la legge elettorale per perpetuare la sua posizione di prevalenza, quando anche essa più non corrispondesse al giudizio degli elettori.

Né, infine, si propone il nuovo sistema per l'impossibilità che si preveda di costituire nella futura Camera una coalizione sufficiente a raggiungere la maggioranza assoluta. Il nuovo sistema è proprio costruito sulla previsione che una determinata coalizione pervenga a superare il 50 per cento dei voti, il che, secondo la legge del 1948, comporta di superare il 50 per cento dei seggi: senza di che il nuovo congegno, secondo il disegno di legge, non entrerebbe in funzione. Non è dunque che si preveda di non disporre di una coalizione destinata a trovarsi in maggioranza; il nuovo sistema si propone allora non per questo, ma per altri motivi, non per garantire una efficiente coalizione di maggioranza, ma a beneficio di una lista sola, che, mediante il gioco del premio e del collegamento, ma a danno proprio dei suoi collegati, aspira a diventare maggioranza assoluta alla Camera, senza essere maggioranza asso-

luta e forse neanche maggioranza relativa nei voti e cioè nel Paese.

Siamo fuori dunque di ogni considerazione obbiettiva, e anche di ogni riferimento alle critiche, pur contestabili, pur contestate, che sono state in passato mosse al sistema proporzionale.

Questo disegno di legge sta rispetto al sistema proporzionale esattamente nello stesso rapporto, nel quale rispetto ad esso stava la legge elettorale fascista del 1923. Deve di conseguenza opporsi a questo disegno di legge, per le medesime ragioni, chiunque si sia opposto alla legge Acerbo nel 1923, ed anche chiunque sia più tardi pervenuto, in base agli eventi che sono poi seguiti, alla convinzione del danno che quella legge ha portato ai principî democratici e a tutta la vita del Paese.

È stato detto che questo disegno di legge differisce dalla legge del 1923 perché quella legge portava la maggioranza ai due terzi della Camera, e l'attuale no: ma questo disegno di legge attribuisce alla maggioranza 385 seggi su 590, e cioè esattamente il 65,25 per cento, che non è molto meno del 66,6 per cento, corrispondente ai due terzi. Non è certo questo piccolo divario che può fare gran differenza, né sul piano elettorale, né sul piano politico. E la cosa non varierebbe nella sostanza, se il divario si accresce d'un altro poco, con la riduzione dei 385 seggi a qualcuno di meno, come parrebbe convenuto da accordi extraparlamentari, resi pubblici, e ai quali pare sia subordinata ogni deliberazione del Parlamento.

È stato anche detto che una differenza addirittura decisiva tra questo disegno di legge e la legge fascista del 1923, starebbe nel fatto che il primo assegna il premio al gruppo di liste che insieme totalizzi un voto almeno in più del 50 per cento del totale dei voti validi, mentre la legge del 1923 non conteneva alcun limite di tal genere, e attribuiva il premio alla lista che pervenisse alla maggioranza relativa, sol che superasse il *quorum* del 25 per cento. Ma non è esatto che il disegno ora in discussione ponga un limite al premio nella maggioranza assoluta dei voti: pone tale requisito per l'insieme del collegamento, ma in esso una sola lista può arrivare, come dianzi si è esposto nelle cifre precise, alla maggioranza assoluta dei seggi, e cioè a sufficiente predominanza, senza aver raggiunto affatto la maggioranza assoluta dei voti, anzi senza che neppure le sia richiesta la maggioranza relativa, che potrebbe anche non aver raggiunto, e senza che neppure debba raggiungere quel minimo del 40 per cento dei voti, per il quale si è particolarmente battuto il gruppo parlamentare del Partito Popolare nel 1923, in base a un ordine del giorno dell'onorevole Alcide De Gasperi. Anche sotto questo aspetto il nuovo sistema ora proposto non può dirsi migliore di quello della legge del 1923, né più di essa rispettoso dei principî democratici, del significato proprio del suffragio universale, dell'eguaglianza del voto e dell'eleggibilità. Ciò si osserva in base alle accennate considerazioni che, per essere matematiche, non sembrano soggette a divario di opinioni né di interpretazioni; e senza tener conto di ciò che si possa pensare del metodo dei collegamenti, che non è precisamente conforme alla nitidezza dei rapporti politici, né offre garanzia di rispetto della effettiva volontà degli elettori; senza tener conto pure del nuovo sistema proposto dell'assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni, che ulteriormente e gravemente altera e danneggia la equità e la sincerità della rappresentanza.

Il sistema elettorale del 1923 apparve legato ad apprezzamenti e ad interessi contingenti e di parte, secondo una valutazione della situazione di quel momento, non idonea quindi e non destinata a valere se non per quella volta, e per una sola esperienza elettorale. Secondo la legge del 1923 si votò infatti una sola volta, nel 1924, e bastò una volta l'uso di quella legge per condurre all'annullamento della democrazia e alla sostanziale soppressione del Parlamento.

È ben legittimo e fondato il sospetto che altrettanto si debba temere per il disegno di legge ora in discussione, che pure è legato a valutazioni dello stato dell'opinione pubblica in questo momento, e ben difficilmente quindi potrebbe dai suoi stessi proponenti essere considerato idoneo a servire per un'altra volta.

Il sistema ora proposto è congegnato in modo da riprodurre i risultati delle elezioni del 18 aprile 1948, nel presupposto che il voto dell'anno prossimo abbia ad essere probabilmente assai diverso, assai meno favorevole per la maggioranza attuale, e in base ai risultati delle elezioni amministrative che si sono tenute nella primavera di quest'anno e in quella dell'anno scorso. Una tale valutazione di parte, e così strettamente legata a situazioni del momento, di un tempo determinato e circoscritto, non soltanto toglie ogni fondamento di legittimità e di obbiettività a questo disegno di legge — e la relazione ministeriale che lo accompagna, del resto, lo dichiara apertamente — ma determina il fondato sospetto che un tale progetto fatto su mi-

sura per una parte e per questa volta, se abbia a diventar legge, non sia destinato a valere se non per un esperimento elettorale. Secondo i medesimi criteri, per altre elezioni si proporranno altre leggi, con quel credito per la istituzione parlamentare e con quel rispetto per i principî democratici che ognuno vede, e non occorre certamente sia ulteriormente illustrato.

Effetto del sistema ora proposto sarebbe quello di far di una minoranza di voti, maggioranza di seggi nella futura Camera; e di perpetuare i rapporti politici delle varie correnti di opinione, quali sortirono dal voto del 1948, pur con diverso giudizio che abbia ad essere espresso dal suffragio popolare, che non solo può essere diverso da elezione ad elezione, ma deve poter essere diverso, a norma dei principî essenziali della democrazia, che non possono negarsi senza negare la democrazia stessa; ed infine si presume diverso, a quanto pare, da parte degli stessi compilatori e proponenti e fautori di questo disegno di legge.

Il sistema ora proposto non è dissimile da quello del 1923. Il congegno del computo dei voti e dell'assegnazione dei seggi risulta complicato e piuttosto aggravato e peggiorato. Gli intenti che lo ispirano non sono molto diversi, poiché ugualmente tendono a una prevalenza che si vuole imporre anche al di là di quella che risulti nei voti la volontà degli elettori.

Gli effetti di un mutamento di sistema elettorale non si traducono soltanto nei risultati numerici delle successive elezioni, ma anche nei modi nei quali viene ad essere costretta l'espressione del giudizio popolare, nella alterazione che perciò si impone alla campagna elettorale, all'atteggiamento che è indotto ad assumere ciascun elettore. Se l'elettore ha l'impressione di essere frodato, che il suo voto possa essere destituito dell'effetto che intende attribuirgli, che le cose sono oramai decise di forza, e gli è tolta la facoltà democratica di contribuire alle comuni decisioni, conseguenza ne è che rimane distrutta la sincerità del responso elettorale, e la fiducia dei cittadini, e in partenza si altera il verdetto che spetta agli elettori. È ben chiaro che la legge del 1923 non tanto e non soltanto ebbe effetto sui risultati del numero di deputati eletti coi voti delle elezioni del 1924, ma sin dalla sua approvazione ebbe l'effetto di demolire ogni prospettiva di possibile sviluppo democratico, e di ciò fu conseguenza quello che poi avvenne.

Gli effetti politici di quella legge elettorale e di quelle elezioni furono troppo palesi, e troppo chiari sono tuttora alla mente di tutti, perché occorra ricordarli. E ciò sembra a quella parte della Prima Commissione, in nome della quale si presenta questa relazione, monito bastante perché si debba usare ora la necessaria cautela, e si debba consentire nell'avviso che saggia cosa sia respingere qualsiasi proposta di mutamento di tal genere nel sistema elettorale, e si debba pertanto respingere il disegno di legge n. 2971.

## IX.

## IL CONGEGNO DEL DISEGNO DI LEGGE: IL PREMIO, IL COLLEGAMENTO, LO SCRUTINIO, L'ASSEGNAZIONE DEI SEGGI NELLE CIRCOSCRIZIONI.

Quanto si è detto corrisponde a un esame attento del congegno proposto dal disegno di legge in discussione.

Conviene ora esaminarlo nelle sue disposizioni concrete, e in ciascuno dei suoi elementi. Tre sono i fattori caratteristici del nuovo sistema: il premio di maggioranza e il collegamento tra le liste, che determinano l'alterazione maggioritaria; e in terzo luogo il sistema particolarissimo e nuovo disposto per l'assegnazione dei seggi in ciascuna circoscrizione.

Il premio costituisce l'elemento che fa di questo sistema un sistema maggioritario, e cancella il sistema proporzionale sinora vigente.

Il premio consiste nell'assegnazione di un numero predeterminato di seggi (385 nel progetto) alla maggioranza, e nella corrispondente predeterminazione di un numero fisso di seggi per la minoranza, anzi per tutte le liste estranee al gruppo di maggioranza, le quali tutte insieme vengono a concorrere ai posti prestabiliti di minoranza (che sono 204 nel disegno di legge).

In conseguenza di ciò, per il riparto dei seggi distintamente tra le liste del gruppo di maggioranza e tra tutte le altre liste concorrenti ai seggi di minoranza, si calcolano due quozienti, i quali varieranno a seconda del numero dei voti di ciascuno dei due gruppi, ma, in rapporto tra loro inversamente proporzionale al rapporto tra i numeri dei voti che i due gruppi abbiano raccolto. I due quozienti, di maggioranza e di minoranza, potranno essere prossimi ad eguagliarsi qualora il numero dei voti del gruppo di maggioranza più si approssimi al 65 per cento dei voti, e il numero dei voti di minoranza più si approssimi al 35 per cento; ma qualora il numero dei voti totali dei due gruppi tendano a egua-

gliarsi, siano cioè l'uno e l'altro prossimi al 50 per cento del totale dei voti, pochi voti in più del 50 per cento avendo la maggioranza, e pochi meno la minoranza, il quoziente di minoranza tenderà a divenire il doppio del quoziente di maggioranza, sino al rapporto quindi da 2 a 1. Quanto più si avvicinino dunque i due gruppi nel numero dei voti, tanto più divaria il valore e il peso che ai voti dell'uno e dell'altro gruppo è attribuito. Proprio nel caso in cui i due gruppi siano pressoché pari, ogni voto dato al gruppo di maggioranza sarà contato come 2 dei voti dati a qualsiasi tra le altre liste. È palese la violazione del principio di eguaglianza, e il carattere antidemocratico del sistema proposto.

L'effetto del premio di màggioranza è aggravato, combinandolo con il sistema del collegamento o apparentamento tra le liste. Il premio è infatti attribuito al gruppo di liste collegate, ma vale ed esercita i suoi effetti in favore di ciascuna delle liste che ne fanno parte. Ciascuna lista beneficerà singolarmente della maggiorazione dei suoi seggi, e quindi della maggiorazione attribuita al valore di ciascuno dei voti che abbia raccolto. In seno al gruppo, una sola lista potrà raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi; e poiché il collegamento ha carattere ed efficacia esclusivamente elettorale, quella lista sarà poi padrona della nuova Camera, e perfettamente libera nei suoi atteggiamenti e nei suoi successivi movimenti. In ogni caso, e indipendentemente dal fatto che si tratti di una o di più liste, se un gruppo di liste collegate raccoglierà il 50, 01 per cento dei voti (e basterà anche percentuale minore, essendo sufficiente un solo voto più della metà dei voti che potranno in totale ascendere a 26 o 27 milioni e anche di più), quel gruppo acquisterà diritto a 385 seggi, cioè al 65, 25 per cento dei seggi della futura Camera, con una maggiorazione pari al 15,24 per cento del totale dei componenti la Camera stessa, e cioè con una maggiorazione pari al 30,5 per cento dei voti che abbia riportato; in seno a questo gruppo, e in tali condizioni, la maggioranza assoluta nella Camera, cioè 296 seggi, pari al 50, 16 per cento dei seggi della Camera stessa, sarà attribuito a tanti voti che corrispondano al 38,44 per cento del totale dei voti validi espressi.

Il collegamento ha di conseguenza l'effetto di annullare il requisito della metà più uno dei voti per fruire del premio, e di consentire a una, o se si vuole a più liste sommate – la cosa non cambia – che abbiano raccolto meno del 40 per cento dei voti, di ottenere per sé più del 50 per cento dei seggi alla Camera.

L'operazione è complicata e ancora meglio qualificata da una particolare disposizione tra le tante che sono affastellate nel così detto articolo unico del disegno di legge n. 2971, e che mette conto illustrare. Si tratta della disposizione che la facoltà di collegamento assegna non alle liste ma ai partiti, e per essi agli organi centrali. La legge del 1948, che dovrebbe restare in vigore nella sua interezza, con aggiunta delle nuove norme contenute da questo disegno – nel quale nessuna abrogazione di norme anteriori è prevista, ma solo è disposta qulche inserzione – non contemplava nè nominava i partiti politici, se non all'articolo 16 agli effetti del deposito e della riserva nazionale del contrassegno. Secondo la legge del 1948 (testo unico approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26), e quindi anche secondo il nuovo sistema, che per questo non porta mutamenti, le liste dei candidati devono essere presentate per ogni circoscrizione da non meno di 500 e non più di 1.000 elettori iscritti nelle liste elettorali della circoscrizione medesima (articolo 10, del quale non si propone modifica). Non vi è requisito di appartenenza a partito: neppure per la scelta del contrassegno, salvo che si tratti di contrassegno nazionalmente riservato mediante priorità nel deposito, a norma del già ricordato articolo 16 del medesimo testo unico.

Ora il disegno di legge contempla la facoltà che le *liste* dei candidati si colleghino; ma, al comma seguente, con la norma che apparentemente è rivolta a limitare la facoltà di collegamento a quelle liste che siano state presentate con eguale contrassegno in almeno cinque circoscrizioni, si inserisce la disposizione che « il collegamento è ammesso unicamente tra *partiti* o gruppi politici che, ecc. », e ciò pare significhi che solo i partiti hanno facoltà di collegamento, e ne sono escluse le liste che non corrispondano a partiti determinati; ciò non è detto tuttavia esplicitamente, né chiaro è ciò che si debba intendere per « gruppi politici », che non è concetto ben definito. Al comma successivo poi è stabilito che la dichiarazione di collegamento debba essere effettuata da determinati organi dei partiti o gruppi. L'articolo 16 sopra citato faceva riferimento ai « dirigenti centrali », rimettendo cioè la designazione dell'organo competente all'interno ordinamento dei partiti, in conformità alla norma generale dell'articolo 36 del Codice civile per le associazioni di fatto. Ora invece si vuole entrare legislativamente

anche in ciò che è proprio della autonomia di ogni ente collettivo, e questo disegno di legge indica che la dichiarazione di collegamento debba essere fatta « dal presidente o dal segretario ovvero dalla direzione del partito o del gruppo politico »: ove tra l'altro la disgiuntiva è una tra le non poche peculiarità non precisamente encomiabili di questo disegno di legge, perché non è detto e non è agevole intendere che cosa debba farsi se l'uno o l'altro degli organi di partito anzidetti compiano entrambi, o tutti e tre, dichiarazioni di collegamento, che siano peraltro tra loro diverse e contrastanti; certo è che non risulta che l'una possa avere la prevalenza sull'altra, ma nemmeno è disposto che tutte cadano nel nulla. Infine segue la norma che « le dichiarazioni di collegamento fatte dai dirigenti centrali hanno effetto per tutte le liste e le candidature aventi lo stesso contrassegno ». La norma agevola la comprensione dei motivi che possono avere indotto il proponente a richiedere il collegamento da parte degli organi centrali dei partiti: evidentemente egli non si fidava del consenso degli aderenti periferici a quei partiti stessi, e si è voluto cautelare dalle sorprese locali. Ma ciò non toglie che giuridicamente tutto questo sia nuovo e insostenibile: intanto potrebbero aversi liste con lo stesso contrassegno che nulla hanno a che fare le une con le altre, perché, ove il contrassegno non sia stato nazionalmente depositato e riservato, che non è requisito qui posto come necessario, libero ne è l'uso, e in ciascuna circoscrizione 500 elettori possono presentare un contrassegno che può essere rifiutato solo se identico o facilmente confondibile con contrassegno già presentato nella circoscrizione stessa, senza la possibilità di alcun riferimento ad altre circoscrizioni; potrebbe quindi aversi collegamento non voluto e nemmeno saputo con liste di talune circoscrizioni. Inoltre presentatori delle lisée sono 500 elettori; ma il collegamento è fatto dagli organi centrali dei partiti; tra questi e quelli non è stabilito alcun vincolo giuridico; potrebbe quindi la volontà dei secondi sovrapporsi alla volontà dei primi, anche se fosse contraria, e potrebbe aversi un collegamento che non vogliano nè i candidati, i quali nella dichiarazione di accettazione della candidatura non hanno da farvi alcun riferimento, nè gli elettori presentatori della lista, che pure non vi hanno nulla a che fare, e neppure i delegati di lista, indicati a norma dell'articolo 12 del testo unico vigente, e che erano essi abilitati, a norma dei suoi articoli 12 e 13, a presentare le liste dei candidati al collegio unico nazionale per la utilizzazione dei voti residui.

* * *

Consideriamo ora come si dovrebbe procedere, secondo il disegno di legge, alle operazioni di computo dei voti, e come si dovrebbe giungere alla assegnazione dei seggi.

È da premettere che il nuovo sistema dovrebbe applicarsi nel caso che ricorrano due condizioni: che un gruppo di liste collegate – il testo del disegno dice soltanto così, perché questa è l'ipotesi che interessa il proponente, ma sembrerebbe logico ritenere che ugualmente debba procedersi anche nel caso che si tratti di una lista non collegata – abbia conseguito almeno la metà più uno del totale di tutti i voti validi espressi; e che il gruppo medesimo non abbia raggiunto tanti voti da acquistar diritto « proporzionalmente » a non meno di 385 seggi. In tali casi si applicherebbe il sistema della legge del 1948, attualmente in vigore. Che cosa voglia dire « abbia diritto proporzionalmente ad un numero di seggi non inferiore a 385 » non è affatto chiaro, poiché il disegno di legge non dice come dovrebbe calcolarsi questo diritto proporzionale, se matematicamente nell'insieme, il che non costituirebbe nessun diritto, o secondo le norme della vecchia legge; ciò che il disegno peraltro non dice, o in quale altro modo e con quali calcoli: è questo uno dei tanti vizi particolari di questo disegno, che lo rendono qualche cosa che non è un disegno di legge, e che non mette insieme disposizioni che possano essere, così come sono scritte, applicate, come da principio si avvertiva. Nel caso che dovesse farsi il computo secondo le norme della legge del 1948 – e questo, poichè sarebbe il sistema da seguirsi poi per la assegnazione dei seggi nell'ipotesi è il solo criterio che renda ammissibile la menzione nel testo di un « diritto » a determinati seggi – è da notarsi che si dovrebbe fare l'intero scrutinio circoscrizione per circoscrizione, impiegando per questo solo, e prima di iniziare il computo secondo il nuovo sistema, non meno di parecchi giorni. Questa non piccola operazione preliminare o deve farsi o non deve farsi, per norma che dovrebbe essere indicativa espressamente nel disegno di legge di tutte le operazioni necessarie, perché non è pensabile che la questione se la condizione sia adempiuta o meno possa rimettersi a una valutazione di stima, che potrebbe sempre essere messa in discussione. In ogni caso, si tratta di due condizioni che

hanno carattere e portata del tutto differenti, perché la prima si riferisce ai voti, ed è rapidamente accertabile senza possibilità di dubbi attraverso le operazioni medesime che in ogni caso devono essere compiute; mentre la seconda si riferisce all'effetto dei voti, e al risultato di operazioni di computo e di attribuzione, che devono essere condotte per conto proprio, e conducono a decisione solo al loro termine. Si noti che questa condizione è posta allo scopo di non perder nulla che sia a beneficio della maggioranza; e segue un criterio non consueto, perché generalmente i sistemi maggioritari ammettono, oltre che un privilegio di maggioranza, anche una qualche garanzia di rappresentanza minoritaria, e non disdegnano l'ipotesi, sia pur remota, che possa anche venirne, in caso di maggioranza già molto forte, una prerogativa di minoranza. Ultima osservazione su questo punto è che, mentre le anzidette operazioni dovrebbero evidentemente precedere l'altro computo secondo il nuovo sistema, il disegno di legge ne fa parola soltanto alla fine della sua parte II, e al principio dà ingresso al nuovo sistema sol che sia verificata la condizione che sia superato il limite minimo del 50 per cento, senza far cenno di un limite massimo.

Nel caso che un gruppo di liste collegate abbia raccolto tanti voti da trovarsi tra mezzo alle ipotesi dianzi accennate, si fa luogo al nuovo sistema e, per questo, si deve procedere a una lunga serie di operazioni, che sono tutte commesse all'Ufficio centrale nazionale.

Questo Ufficio riceve, a mezzo di corriere speciale, gli estratti dei verbali degli Uffici centrali circoscrizionali di ogni circoscrizione, dai quali desume la cifra elettorale di ciascuna lista in ciascuna circoscrizione, e cioè il totale dei voti che ciascuna lista vi abbia riportato. Poi l'Ufficio centrale nazionale somma i voti riportati in tutte le circoscrizioni da ciascuna lista, poi somma questi totali delle liste collegate tra loro, e infine somma tutti i voti validi attribuiti a tutte le liste in tutte le circoscrizioni. A questo punto determina i due quozienti nazionali, per la maggioranza e per la minoranza, dividendo il totale dei voti riportati dalle liste collegate fra loro che abbiano superato il 50 per cento dei voti (ma non tanti voti da ottenere secondo una non meglio definita proporzionalità 385 seggi) per 385, e dividendo poi il totale dei voti riportati in tutte le circoscrizioni da tutte le altre liste per 204, che è il numero dei seggi prefissi da questo disegno di legge a tutte le minoranze messe insieme.

A questo punto già si posseggono i dati per l'assegnazione nazionale dei seggi alle varie liste, di maggioranza e di minoranza: sinora infatti si procede al computo sulla base di un collegio unico nazionale, secondo il quale sono ripartiti i seggi della futura Camera tra le diverse liste. Nazionalmente, ogni lista avrà diritto a tanti seggi quante volte il quoziente è compreso nel totale dei voti validi che abbia raccolto, sommando insieme i risultati di tutte le circoscrizioni: s'intende che le liste del gruppo di maggioranza vedranno diviso il totale dei loro voti per il quoziente di maggioranza, e tutte le altre liste lo vedranno diviso per il quoziente di minoranza, che può giungere, come si è detto, sino ad essere il doppio del quoziente di maggioranza. Per i seggi eventualmente residui, si procede con il sistema dei maggiori resti decrescenti, sempre distintamente per la maggioranza e per la minoranza, in modo che la prima giunga ai 385 seggi prefissi, e la seconda ai 204 ugualmente prefissi; un seggio, infine, è riservato alla Valle D'Aosta, ove è eletto con il sistema uninominale, secondo le norme contenute nel testo unico 5 febbraio 1948, n. 26.

Sino a questo punto si opera come se si avesse un unico collegio nazionale, e le circoscrizioni non vengono in alcuna considerazione. È soppressa la norma della legge del 1948, per la quale occorre aver raggiunto, in almeno una circoscrizione, un quoziente: per ottenere l'assegnazione di un seggio, basta avere messo insieme, tra tutte le circoscrizioni, un quoziente, o anche qualche cosa meno – forse, parecchio meno – in grazia della finale assegnazione di seggi ai resti maggiori in ordine decrescente, sino a esaurimento dei seggi, poiché neppure da questa assegnazione pare siano escluse le liste minime. Se dunque il quoziente di maggioranza si avvicinasse a 30.000, basterebbero altrettanti voti – mille per ognuna delle circoscrizioni, che sono 30, in media – per avere un seggio, e forse, coi resti, anche solo 15.000, cioè 500 per circoscrizione; se il quoziente di minoranza si aggirasse sui 60.000, basterebbero, per una lista di minoranza, 2.000 voti in media per circoscrizione, e anche meno, pei resti.

Le maggiori complicazioni sorgono a questo punto, perché il disegno di legge stabilisce che i seggi siano assegnati circoscrizione per circoscrizione, poi, nel numero a ciascuna circoscrizione assegnato, e in modo che nel totale si pervenga al numero di seggi ad ogni lista assegnato nazionalmente secondo il

calcolo precedentemente descritto. La cosa non sarebbe impossibile, e neppure eccessivamente complicata se si procedesse nel rispetto dell'eguaglianza e della matematica e si operasse su cifre non alterate. Ma, siccome si hanno dati artefatti, attraverso il beneficio di maggioranza e la determinazione di due quozienti nazionali diversi, occorrono nuovi accorgimenti e spostamenti, tali che si finisce per smarrire ogni rapporto tra seggi e voti, nelle circoscrizioni, nelle quali pure vengono proclamati i deputati.

Nessun sistema elettorale, che sia a nostra conoscenza, porta a tale complicazione e molteplicità di calcoli, che è evidentemente impossibile siano conosciuti, seguiti, e valutati nei loro effetti da ogni singolo elettore. Le ulteriori operazioni prescritte da questo disegno di legge possono essere distinte in due parti: la prima per stabilire quanti seggi debbano essere attribuiti alla maggioranza, e quanti alla minoranza, in ciascuna circoscrizione; la seconda per stabilire a quali liste debbano essere assegnati i seggi, rispettivamente di maggioranza e di minoranza, di ciascuna circoscrizione.

Per la prima parte, si divide il totale dei voti raccolti nella circoscrizione dalle liste collegate nel gruppo che nazionalmente ha la maggioranza (anche se non l'ha nella circoscrizione), per il quoziente nazionale di maggioranza; analogamente si divide il totale dei voti raccolti nella circoscrizione da tutte le altre liste, per il quoziente nazionale di minoranza. I risultati di queste due operazioni – delle quali il disegno di legge non dice se ci si debba fermare alla seconda, alla terza o alla quarta cifra decimale, e ciò non è indifferente al risultato – sommati tra loro, potranno dare un numero superiore o inferiore al numero dei seggi assegnati per legge alla circoscrizione, a seconda che nella circoscrizione siano più forti o meno le liste del gruppo nazionalmente maggioritario, che si avvalgono di un quoziente più basso. Si procede allora, istituendo una proporzione ed effettuando le conseguenti operazioni di moltiplicazione e di divisione, all'adeguamento al numero dei seggi prefisso. Poiché si procede per arrotondamento all'unità inferiore o superiore, secondo che le cifre decimali siano inferiori o superiori a 50, potrebbe aversi ancora qualche spostamento rispetto ai totali nazionali prefissi di 385 seggi di maggioranza e 204 di minoranza; si provvede di conseguenza ad ulteriore adeguamento, apportando le necessarie correzioni. In tal modo si perviene a determinare quanti seggi siano attribuiti in ogni circoscrizione al gruppo di maggioranza e quanti a tutte le altre liste.

Per la seconda parte, poi, si provvede a determinare il quoziente circoscrizionale di maggioranza e di minoranza, dividendo rispettivamente il totale dei voti raccolti nella circoscrizione dalle liste del gruppo nazionalmente maggioritario, per il numero dei seggi assegnati alla maggioranza nella circoscrizione stessa; e il totale dei voti di tutte le altre liste, per il numero dei seggi circoscrizionali di minoranza. Si divide poi il numero totale dei voti raccolti nella circoscrizione da ciascuna lista del gruppo di maggioranza, per il quoziente circoscrizionale di maggioranza; e il numero dei voti di ciascuna altra lista, per il quoziente di minoranza.

Non però in tal modo si assegnano i seggi a ciascuna lista, perché le piccole liste non perverebbero in nessuna circoscrizione a ottenere quei seggi o quel seggio che già avrebbero ricevuto in assegnazione in base al computo nazionale iniziale. Non si assegna perciò il seggio in base al quoziente, neppure a quelle liste che abbiano raccolto nella circoscrizione un numero di voti pari a uno o più quozienti interi.

A questo punto, per ogni lista, s'istituisce una graduatoria delle circoscrizioni, decrescente secondo il numero risultante dalla precedente operazione, e prima prendendo in considerazione i numeri interi, poi ricominciando la graduatoria secondo la grandezza decrescente dei decimali. Si noti che tale graduatoria non è neppure in funzione del numero assoluto dei voti raccolti da ciascuna lista in ciascuna circoscrizione, perchè varierebbe col variare dei quozienti, che possono essere molto diversi da una circoscrizione all'altra. Si prende poi in considerazione la lista nazionalmente più debole – sempre distintamente per il gruppo di maggioranza e per tutte le altre liste che concorrono insieme alla minoranza – e ad essa si assegnano tanti seggi quanti ne ha avuti nel primo riparto nazionale, in quelle circoscrizioni che stanno in testa alla sua graduatoria, sino a esaurimento dei seggi che le spettano: tanti in ogni circoscrizione, quanti ne indicano i numeri interi, e poi uno per ogni circoscrizione corrispondente a un decimale, in ordine decrescente, sino al compimento del numero di seggi anzidetto. Così si procede successivamente per le diverse liste, passando dalla più debole alla meno debole; la lista che non trovasse più posti disponibili, benchè il disegno di legge espressamente non lo dica, dovrebbe passare, sembra, ad altra cir-

coscrizione. Infine i seggi che sono rimasti scoperti, nelle circoscrizioni, quindi, nelle quali sono rimasti scoperti, vengono assegnati per ultima alla lista nazionalmente più forte, sempre distintamente per la maggioranza e per la minoranza. Terminate queste operazioni, riparte un corriere speciale, che ne porta i risultati dall'Ufficio centrale nazionale a ciascun Ufficio centrale circoscrizionale; e questo, cui è commesso il conteggio dei voti preferenziali, procede alla proclamazione degli eletti, in base alla ripartizione per liste stabilita dall'Ufficio centrale nazionale nel modo e con la serie di operazioni sopra descritte.

Non c'è bisogno di commentare, né di porre in rilievo, la complessità di tale computo, la lunghezza di tempo che inevitabilmente comporta, la pratica nel calcolo che richiede nei componenti l'Ufficio, e la conseguente necessità, che essi troveranno, di avvalersi di esperti e di servirsi di macchine calcolatrici.

* * *

Consideriamo, piuttosto, gli effetti di tale sistema, che non ci consta abbia precedenti, e conduce a impensati risultati, non interamente previsti forse neppure dai suoi elaboratori.

L'assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni è considerata elemento rilevante, poiché altrimenti si sarebbe potuto dispensarsene, limitandosi al conteggio sulla base del Collegio unico nazionale, che in questo sistema è preliminare, e sufficiente alla determinazione della ripartizione politica della futura Camera nel suo complesso. Tale assegnazione, peraltro, viene fatta in modo che è del tutto indipendente dalla proporzione dei voti raccolti da ciascuna lista in ciascuna circoscrizione. Ogni rapporto tra voti ed eletti è spezzato. Non si vede, di conseguenza, quale legittimità e quale valore abbia una tale assegnazione circoscrizionale di seggi. In seno alla maggioranza, può avvenire che abbia un deputato, in una circoscrizione, una lista che in quella circoscrizione abbia raccolto anche meno di mille voti, e che non ne abbia nessuno un'altra lista che ne abbia raccolto decine di migliaia, e che vi abbia infine un solo seggio una terza lista, nazionalmente più forte, che ivi pure abbia raccolto 100 o 200 mila voti. In seno alla minoranza, può avvenire che, dei due seggi spettanti alla minoranza nel suo complesso in una circoscrizione, uno sia assegnato ad una lista che vi abbia raccolto 2.000 voti, e l'altro ad una lista che ve ne abbia raccolti 7.000, e una terza lista, che nella circoscrizione medesima abbia ricevuto 200.000 voti, non vi riceva nessun seggio; in compenso, per raggiungere il numero nazionale di seggi che le spetta, ne avrà in altre circoscrizioni, nelle quali abbia raccolto molto meno voti, e magari dovrebbe averlo in ipotesi limite che tuttavia rientra nelle disposizioni della legge, in una circoscrizione nella quale non abbia raccolto neppure un voto e neppure abbia presentata lista. Il disegno di legge stabilisce infatti che « alla lista che ha ottenuto la più alta cifra elettorale nazionale (rispettivamente tra le liste di maggioranza e tra le liste di minoranza) resta attribuita nelle singole circoscrizioni la differenza tra il numero dei seggi assegnati nella circoscrizione al gruppo delle liste di maggioranza (e rispettivamente di minoranza) e quello dei seggi attribuiti alle altre liste del gruppo medesimo ». Ora non è affatto impossibile che in una circoscrizione la lista nazionalmente più forte non sia stata presentata; e che in quella circoscrizione medesima più altre liste riportino tanti voti che, sommati insieme, comportino un seggio di minoranza, ma non abbastanza ciascuna, perché alcuna lista di minoranza veda quella circoscrizione sufficientemente in alto nella propria graduatoria, da potervisi vedere assegnato il seggio; quel seggio di minoranza dovrebbe andare in tal caso alla lista nazionalmente più forte, la quale peraltro si vedrebbe nell'impossibilità di conseguirlo, per non avervi nessun candidato da poter proclamare eletto. Si avrebbe quindi semplicemente una delle varie ipotesi nelle quali questo disegno di legge, che non per caso abbiamo definito impossibile, non avrebbe possibilità di ricevere applicazione nelle sue norme, e per le quali non contiene alcuna norma che comunque disponga. In assenza di previsione legislativa, in tale ipotesi, come in quella di pari cifra elettorale di più liste e in quella di indici uguali di più liste, o di più circoscrizioni nella graduatoria di una stessa lista – ipotesi tutt'altro che inverosimili e meno rare, di molte altre che pure le leggi anteriori prevedono e regolano – qualsiasi rimedio interpretativo sarebbe arbitrario e inammissibile: non si saprebbe che cosa si debba fare, perchè la legge non lo dice, e non si può supplire il suo silenzio; la legge risulterebbe inapplicabile e peserebbe su questo Parlamento la responsabilità di avere approvato una legge impossibile. Se poi, nel caso dapprima ipotizzato, nella circoscrizione si avesse un solo voto alla lista, con un voto di lista e nessun voto di preferenza un can-

didato sarebbe proclamato deputato, mentre non lo sarebbe il candidato che avesse riportato decine di migliaia di voti di preferenza, in una lista che nella circoscrizione avesse raccolto, come si è esposto, 200.000 voti.

Tali vicende diverrebbero poi addirittura drammatiche e paradossali, nell'eventualità che un seggio venisse ad essere, successivamente, contestato: non si tratterebbe allora di sostituire un deputato a un canditato indebitamente proclamato, ma gli spostamenti si trasmetterebbero, nel mutamento delle varie graduatorie, da lista a lista e da circoscrizione a circoscrizione, sino a determinare innumerevoli e impensate invalidazioni e rettifiche.

Tutto ciò non interessa soltanto i candidati singoli, ma interessa le circoscrizioni e gli elettori, cui si vorrebbe assegnare una rappresentanza fittizia; e interessa la rappresentanza nel suo insieme, che verrebbe alterata fuor di ogni realtà e di ogni senso, nelle circoscrizioni.

L'assegnazione dei seggi ad una determinata lista in una determinata circoscrizione sarebbe infatti in funzione dei voti di quella lista in quella circoscrizione, in rapporto ai voti raccolti da quella stessa lista in ciascuna altra circoscrizione, e in funzione dei voti raccolti in quella circoscrizione da ogni altra lista, che nazionalmente risulti meno forte, messi a loro volta in rapporto coi voti raccolti dalle liste medesime in ciascuna altra circoscrizione. Tale serie di rapporti non è concretabile in valori ponderati determinati. I seggi che ad una lista spettino in una circoscrizione, dipendendo da fattori estranei alla lista, non possono essere indicati con una formula matematica.

Con il sistema proporzionale, una tale formula è semplicissima: $y_\alpha = \frac{x_\alpha}{a}$; in cui $y$ è il numero dei seggi spettanti in ciascuna circoscrizione alla lista, $x$ il numero dei voti raccolto dalla lista nella circoscrizione, $\alpha$ indica la lista di cui si tratta, ed $a$ è il quoziente circoscrizionale. È stato detto che il sistema della legge del 1948 sarebbe imperfettamente proporzionale, perché il quoziente per l'utilizzazione nazionale dei resti risultando all'incirca quadruplo del quoziente medio circoscrizionale, i voti riversati sui resti sarebbero valsi un quarto dei voti circoscrizionalmente utilizzati; ma la formula corrispondente è pure assai semplice, e mostra come l'alterazione non sia eccessiva, poiché si avrebbe:

$$y_\alpha = \frac{x_\alpha}{a} - r + \frac{r}{4} = \frac{x_\alpha}{a} - \frac{3r}{4}$$

in cui con $r$ si indica il resto, non utilizzato nella circoscrizione, ma utilizzato nazionalmente a un quarto del suo valore. Si noti che la formula è ugualmente possibile, e non molto più complicata, per un sistema maggioritario come quello posto in essere da questo disegno di legge, e in esso applicato alla ripartizione nazionale dei seggi. Posta la condizione $x_\alpha > 0{,}5\ (x_\alpha + x_\beta)$, si avrebbe infatti: $y_\alpha = \frac{x_\alpha}{a}$ , $y_\beta = \frac{x_\beta}{2a}$; il che non corrisponde precisamente a giustizia, ma è tuttavia matematicamente semplice e chiaro. Per il sistema proposto dal disegno di legge n. 2971 per l'assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni, enormemente più complessa viene ad essere la rappresentazione matematica, arrestandosi all'indice, come il disegno stesso denomina il risultato della divisione dei voti di lista per il quoziente, per una lista determinata in una determinata circoscrizione.

Se $b_{\bar{j}}$ indica una lista di uno dei due gruppi di liste (maggioranza o minoranza), con $b_{\bar{j}_r}$ indicheremo la lista $r^{ma}$ di uno dei due gruppi; ne viene che, se $n$ sono le liste del raggruppamento a cui si vuol fare riferimento, queste vengono indicate con

$$b_{\bar{j}_1}, \quad b_{\bar{j}_2}, \quad \ldots\ldots, \quad b_{\bar{j}_n}$$

Indichiamo ora con $N_{b_{\bar{j}_r}\, a_i}$ il numero dei voti che la lista $b_{\bar{j}_r}$ (del prescelto raggruppamento) consegue in una circoscrizione generica $a_i$; il numero totale dei voti che quella lista consegue in tutte le circoscrizioni lo denotiamo con $\sum_{i=I}^{i=xxx} N_{b_{\bar{j}_r}\, a_i}$

Quando si suppongono ordinati in senso crescente il totale dei voti che ciascuna lista (sempre con riguardo allo stesso gruppo) conseguirà nazionalmente potrà allora scriversi:

$$(1) \qquad \sum_{i=I}^{i=xxx} N_{b_{\bar{j}_1}\, a_i} < \sum_{i=I}^{i=xxx} N_{b_{\bar{j}_2}\, a_i} < \ldots\ldots < \sum_{i=I}^{i=xxx} N_{b_{\bar{j}_n}\, a_i}$$

Indichi ora $Jb_{\bar{j}_r}a$ il massimo indice, [il cui calcolo si consegue con la formula (*)] che la lista $b_{\bar{j}_r}$ consegue nella circoscrizione $a_{\bar{i}}$ per cui risulterà ovviamente

$$Jb_{\bar{j}_r}\ a_{\bar{i}} > Jb_{\bar{j}_r}\ a_i \qquad (+)$$

e di relazioni come la (+) se ne scrivono tante quanti valori può assumere $r$ e cioè $n$

$$(2)\quad \begin{cases} Jb_{\bar{j}_1}\ a_{\bar{i}} > Jb_{\bar{j}_1}\ a_i \\ Jb_{\bar{i}_2}\ a_{\bar{i}} > Jb_{\bar{j}_2}\ a_i \\ \cdots\cdots\cdots\cdots \\ Jb_{\bar{j}_n}\ a_{\bar{i}} > Jb_{\bar{j}_n}\ a_i \end{cases}$$

Quando riescono verificate simultaneamente il gruppo di relazioni (1) e (2), allora il numero dei seggi da attribuire alla lista $b_{\bar{j}_1}$ nella circoscrizione $a_{\bar{i}}$ sarà dato da $Jb_{\bar{j}_1}a_{\bar{i}}$ arrotondato per eccesso o per difetto a seconda che si abbia il più alto decimale tra gli indici decimali della lista $b_{\bar{j}_1}$ (esclusi, ben s'intende, quei decimali che hanno già dato luogo all'arrotondamento per eccesso) e ciò sino alla concorrenza di

$$(a)\quad \sum_{i=I}^{i=xxx} J_{b_{\bar{i}_1}ai} = \frac{\sum_{i=I}^{i=xxx}\ N_{b_{\bar{j}_1}ai}\ \cdot \sum_{\substack{j=1\\ i=I}}^{\substack{j=n\\ i=xxx}} \sigma bjai}{\sum_{\substack{j=1\\ i=I}}^{\substack{j=n\\ i=xxx}} N_{bjai}},$$

Raggiunto tale numero gli indici ulteriori relativi alle residue circoscrizioni vanno portati a 0.

Quanto sopra sussiste, in modo perfettamente analogo, per le altre liste ovvero con l'ordine indicato nella (1) e ciò sino a che si verifica la condizione

$$(3)\quad \sum_{j=\bar{j}_1}^{j=\bar{j}^k} Jbja_{\bar{i}} = \sum_{j=1}^{j=n} sbja_{\bar{i}}$$

$j_k$ designando il massimo valore che può assumere $j$ e verificante la relazione (3)

(a) Tale valore deve essere arrotondato per eccesso o per difetto a seconda che le varie liste del raggruppamento considerato presentino un più alto resto e sino alla concorrenza dei seggi complessivi da assegnare al gruppo e cioè di

$$\sum_{\substack{j=1\\ i=I}}^{\substack{j=n\\ i=xxx}} \sigma bjai$$

$$(*)\quad Jb_{\bar{j}}a_{\bar{i}} = \frac{N_{b_{\bar{j}}a_{\bar{i}}} \sum_{\substack{j=1\\ i=I}}^{\substack{j=n\\ i=xxx}} \sigma bjai \quad \sum_{j=1}^{j=n'+n} \sigma bja_{\bar{i}}}{\sum_{\substack{j=1\\ i=I}}^{\substack{j=n\\ i=xxx}} Nbjai}$$

$$= \frac{\sum_{j=1}^{j=n} Nbja_{\bar{i}} \sum_{\substack{j=1\\ j=I}}^{\substack{j=n\\ i=xxx}} \sigma bjai}{\sum_{\substack{j=1\\ i=I}}^{\substack{j=n\\ i=xxx}} Nbjai} + \frac{\sum_{j=1}^{j=n'} N'bja_{\bar{i}} \sum_{\substack{j=1\\ j=I}}^{\substack{j=n'\\ i=xxx}} \sigma' bjai}{\sum_{\substack{j=1\\ i=I}}^{\substack{j=n'\\ i=xxx}} \sigma' bjai}$$

Ovviamente, qualora volesse riguardarsi l'espressione (*) come una funzione analitica esprimente il valore dell'indice relativo ad una lista determinata $b_{\bar{j}}$ e ad una prefissata circoscrizione $a_{\bar{i}}$, essa non può trovare concreta rappresentazione grafica in quanto dipende dalle seguenti otto variabili:

1°) numero dei voti riportati dalla lista $b_{\bar{j}}$ nella circoscrizione $a_{\bar{i}}$;

2°) numero dei seggi messi a disposizione del gruppo di maggioranza in tutte le circoscrizioni;

3°) numero dei seggi messi a disposizione del gruppo di minoranza in tutte le circoscrizioni;

4°) numero dei seggi messi complessivamente a disposizione di tutte le liste (di maggioranza e di minoranza) nella circoscrizione $a_{\bar{i}}$;

5°) numero dei voti conseguiti dalle liste del gruppo di maggioranza nella circoscrizione $a_{\bar{i}}$;

6°) numero dei voti riportati dalle liste del gruppo di minoranza nella circoscrizione $a_{\bar{i}}$;

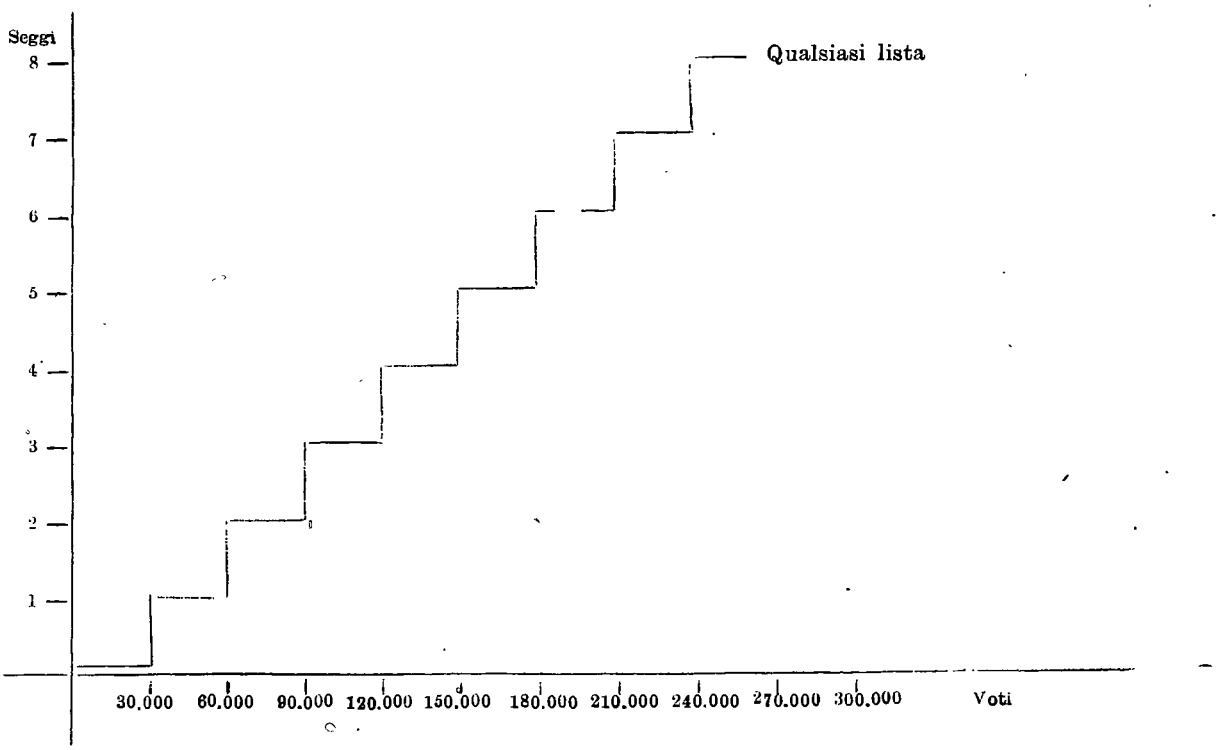
7°) numero dei voti conseguiti dalle liste del gruppo di maggioranza in tutte le circoscrizioni;

8°) numero dei voti conseguiti dalle liste del gruppo di minoranza in tutte le circoscrizioni.

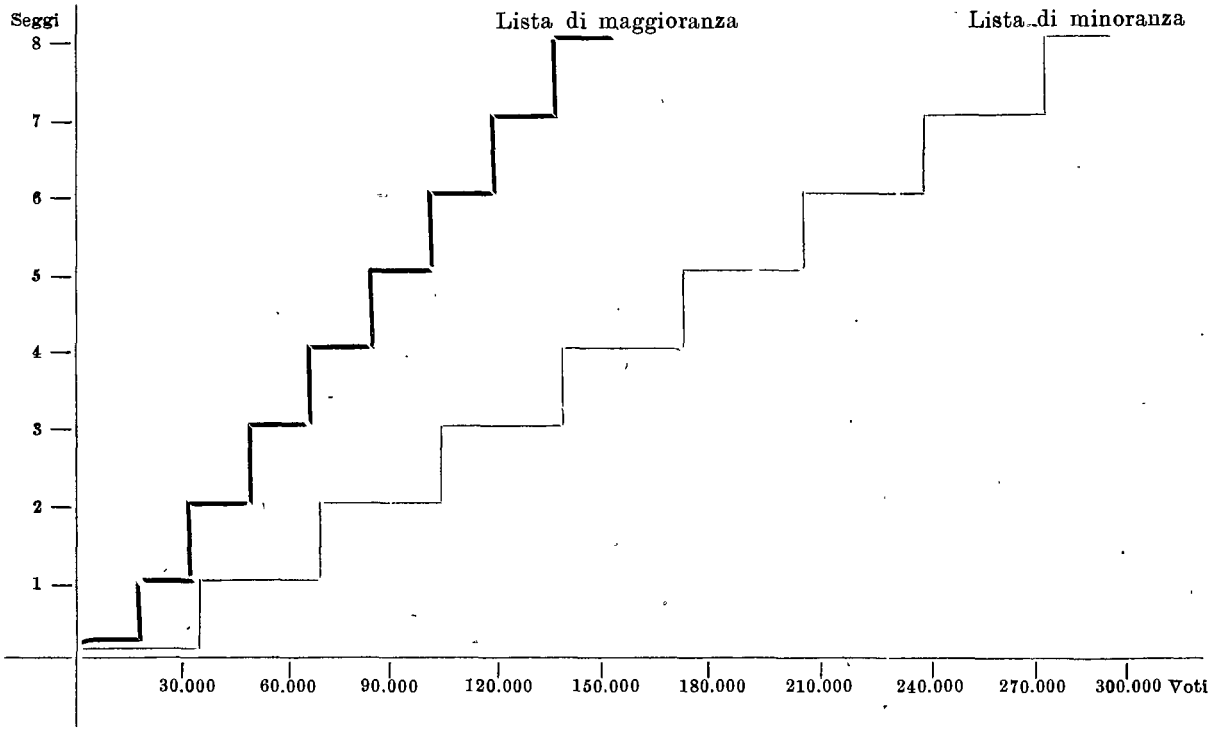
Eppertanto la funzione di cui sopra è da considerarsi definita nello iperspazio.

Non è chi non veda la complessità di tale sistema, così scientificamente espresso; e di conseguenza la sua inidoneità a fornire il mezzo per il calcolo dei risultati dei voti, che deve essere a tutti comprensibile e chiaro.

Graficamente, con il sistema proporzionale si ha una funzione di tipo rettilineo. Per ogni circoscrizione, segnando sull'ascissa i voti e sull'ordinata i seggi, si avrebbe per ogni lista una scaloide: per tanti voti un seggio, poi sempre un seggio, che non si può frazionare, fino al doppio di tanti voti, e a questo punto lo scatto al secondo seggio, e così via, per il terzo e i successivi:



In conseguenza dell'alterazione nel rapporto tra seggi e voti, in conseguenza del sistema maggioritario, quale questo disegno comporta, quanto alla ripartizione nazionale dei seggi, si avrebbe ugualmente andamento scaloide, rialzato o abbassato, rispettivamente per la rappresentazione delle liste di maggioranza o di minoranza.




Per l'assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni, una tale rappresentazione sarebbe invece impossibile: entrando in considerazione anche l'andamento, rispetto a ciascuna, in altre circoscrizioni, occorrerebbe un terzo asse, per le circoscrizioni, e cioè una rappresentazione tridimensionale, non più sul piano, ma nello spazio: s'immagini un cubo graduato trasparente, nel quale l'ascissa dia i voti, l'ordinata i seggi e la seconda ordinata le circoscrizioni, e le varie linee interne corrispondano alle varie liste. Si avrebbe così una rappresentazione visiva, non però matematicamente in questi termini definita ed esatta; poiché l'incontro di una linea minore con altra maggiore varrebbe a eliderla, e toglierle il risultato del seggio, che pur matematicamente deriverebbe dal rapporto dei voti-seggi. Questa interferenza di serie diverse, di diverse successioni di valori condizionate da determinanti proprie a ciascuna, e fra loro indipendenti e diverse, corrisponde alla definizione che dell'evento fortuito ha dato il filosofo e matematico francese A. A. Cournot.

« Gli avvenimenti prodotti dalla combinazione o dall'incontro di fenomeni che appartengono a serie indipendenti nell'ordine della casualità, si chiamano avvenimenti fortuiti, o risultati del caso » (Cournot – *Exposition de la théorie des chances et des probabilités*, 1843, paragrafo 40). Questa definizione corrisponde esattamente a quanto si verifica nelle circoscrizioni secondo il sistema proposto nel disegno di legge n. 2971. Sono assolutamente indipendenti nell'ordine della causalità le serie dei voti della lista *a*) e della lista *b*); secondo questo sistema, la seconda potrebbe togliere alla prima il risultato dei suoi voti, per l'incontro della sua graduatoria degli indici con una determinata disponibilità di seggi in una circoscrizione. Lo stesso Cournot chiariva che « per ben intendersi bisogna por mente esclusivamente a ciò che vi è di fondamentale e di categorico nella nozione del caso, cioè all'idea dell'indipendenza o dell'assenza di solidarietà fra diverse serie di fatti o di cause » (opera citata, paragrafo 42), e in altra sua opera (*Essai sur les fondements de nos connaissances et sur les caractères de la critique philosophique*, 1851, paragrafo 32) ricordava l'antica definizione di Boezio « il caso è l'avvenimento inopinato proveniente da cause che hanno originariamente un altro oggetto », che corrisponde

assai bene all'ipotesi di questo disegno di legge, per il quale la perdita del seggio da parte di una lista dipende dalla graduatoria degli indici circoscrizionali di altra lista, che ha il proprio oggetto ed è del tutto indipendente dall'altra e casuale nel suo incontro con altra lista di una determinata circoscrizione, indipendentemente dal numero e dal rapporto dei rispettivi voti nella circoscrizione stessa. Giova, a meglio chiarire la rispondenza, precisare che, come più tardi svolse il Mihaud, l'indipendenza non è mancanza di qualsiasi relazione, ma soltanto mancanza di relazioni mostranti in una serie la causa o la ragione dell'altra serie.

Al caso dunque, non per modo di dire, ma secondo la definizione scientifica dell'evento fortuito, è rimessa da questo disegno di legge l'assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni; e questo non appartiene a nessun sistema elettorale piuttosto che ad altro: questo è semplicemente assurdo.

Ciò che può accadere nelle circoscrizioni con il sistema proposto è logicamente e matematicamente indicato dalle considerazioni che precedono. Ed è reso ancor più evidente dagli esempi che possono ricavarsi, per la maggioranza e per la minoranza, dalla applicazione delle norme di questo disegno di legge ai voti espressi nelle elezioni politiche del 18 aprile 1948, nelle elezioni comunali e provinciali del 1951-52, nelle più recenti elezioni regionali trentine.

Il rifare questi conteggi è particolarmente interessante, perché ci mostra l'itinerario seguìto nella formulazione di questo disegno di legge dai suoi proponenti, e spiega, di conseguenza, i loro intenti e le loro ragioni particolari. E tutto ciò non consiglia precisamente, nè può consentire a coscienza tranquilla l'approvazione di un disegno di legge, che pone in essere un sistema assurdo, espresso in disposizioni incomplete, non coordinate, e, in più ipotesi, impossibile.

## X.

## ALCUNI ASPETTI PARADOSSALI DEL DISEGNO DI LEGGE

Accenniamo qui di seguito ad alcune incolmabili lacune che il disegno di legge presenta, nonché ad alcuni soltanto dei casi più clamorosi e più paradossali di incongruenze e di mostruosità a cui potrebbe dar luogo nella sua applicazione il disegno di legge ove fosse approvato dal Parlamento.

I. — Il disegno di legge prevede che « qualora nessun gruppo di liste collegate abbia conseguito la metà più uno del totale dei voti validi ovvero se un gruppo di liste, per i voti riportati, abbia diritto proporzionalmente ad un numero di seggi non inferiore a 385, l'Ufficio centrale nazionale ne dà notizia agli uffici centrali circoscrizionali, i quali procedono al riparto proporzionale dei seggi assegnati a ciascuna circoscrizione tra tutte le liste della circoscrizione stessa, secondo le modalità stabilite nei comma seguenti » e cioè secondo le modalità previste dal testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati, approvata con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26.

Orbene per accertare se ricorra o meno il primo dei due casi ipotizzati basterà confrontare la somma totale dei voti ottenuti nazionalmente da ciascun gruppo di liste collegate e da ciascuna delle liste non collegate con la somma totale dei voti validi ottenuti nazionalmente in complesso da tutte le liste. Se nessun gruppo di liste collegate o nessuna lista non collegata avrà riportato nazionalmente una somma totale di voti, superiore, anche di una sola unità, alla somma totale dei voti validi ottenuti nazionalmente in complesso da tutte le liste si concluderà che il primo dei due casi ipotizzati si è verificato.

Ma come, quando e da chi si deve procedere all'accertamento dell'eventuale ricorso del secondo dei due casi previsti dal disegno di legge ?

Come ? Il disegno di legge parla di « diritto proporzionalmente ad un numero di seggi non inferiore a 385 ». Che cosa si intende per « proporzionalmente » ? Se ci si riferisce a quella che comunemente si chiama proporzionale pura ognuno vede come in questo caso il considerare verificata la seconda ipotesi per il solo fatto che il totale dei voti ottenuti da una lista o da un gruppo di liste collegate, diviso per il quoziente unico nazionale, dà per risultato un numero di seggi pari o superiore a 385, potrebbe riservare delle sorprese: potrebbe, cioè, portare in pratica a questo risultato: che, applicandosi le modalità stabilite nel testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei Deputati approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26, la lista o il gruppo di liste ottenesse meno di 385 seggi. Secondo la legge del 1948 infatti il numero dei seggi attribuiti a ciascuna lista non dipendeva soltanto dal numero totale dei voti ottenuti, ma anche dal giuoco dei resti. Avveniva così che la lista nazionalmente più debole spendeva per ogni seggio un numero no-

tevolmente più alto di voti di quanti non ne spendesse una lista nazionalmente più forte. Se invece per seggi cui si avrebbe diritto proporzionalmente ci si vuol riferire a quelli che praticamente si otterrebbero applicandosi le modalità stabilite dalla legge elettorale del 1948 si presenta la seconda domanda.

Quando ? Accertato cioè che una lista o un gruppo di liste collegate ha conseguito più della metà dei voti validi, si deve necessariamente procedere all'accertamento del se ricorra o meno il secondo dei due casi ipotizzati o pur no ? E in questo secondo caso : quale criterio suggerisce il disegno di legge per decidere se si deve o pur no procedere all'accertamento dell'eventuale ricorso della seconda ipotesi prevista ? Si può precostituire un criterio qualsiasi, dal momento che il numero dei seggi conseguibili da una lista o da un gruppo di liste in base alla legge elettorale del 1948 dipende non soltanto dal numero totale dei voti di ciascuna lista, anche se collegata con altre, ma anche e soprattutto dalla distribuzione di questi voti nelle singole circoscrizioni e dal giuoco dei resti ? Si potrà dire cioè che alla verifica si procederà o non si procederà a seconda che la lista o il gruppo di liste abbia raggiunto o meno questa o quella percentuale di voti ?

E chi deve procedere all'accertamento ? Sarà cioè l'Ufficio centrale nazionale o saranno i singoli uffici centrali circoscrizionali ? Poiché nel caso di ricorso della seconda ipotesi al riparto proporzionale dei seggi assegnati a ciascuna circoscrizione tra tutte le liste della circoscrizione stessa dovrebbero procedere gli uffici centrali circoscrizionali, è evidente che, malgrado il testo del disegno di legge parrebbe implicare il contrario, come si è detto, non potrebbe l'Ufficio centrale nazionale sostituirsi a questi ultimi, sia perché la legge elettorale del 1948 non glielo consente, sia perché tra i risultati della verifica fatta dall'Ufficio centrale nazionale e quelli che ottenessero gli uffici centrali circoscrizionali potrebbe sorgere contrasto. L'Ufficio centrale nazionale, pertanto, dovrebbe, in ogni caso, dopo aver fatto soltanto i totali dei voti delle varie liste collegate o meno e accertato il non ricorso della prima ipotesi, rivolgersi agli uffici centrali circoscrizionali perché procedessero di fatto alla ripartizione dei seggi tra tutte le liste della loro circoscrizione in base alla legge elettorale del 1948 e solo dopo avere raccolti i risultati di tutte le circoscrizioni potrebbe accertare se ricorra o meno la seconda ipotesi, e nel caso negativo procedere alla ripartizione dei seggi in base ai criteri proposti dal disegno di legge.

Ma l'articolo 61 della Costituzione stabilisce che la prima riunione della nuova Camera deve aver luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni. Senza essere profeti possiamo preventivamente escludere nel modo più assoluto che tale disposto della Costituzione potrebbe essere rispettato.

II. — Il disegno di legge parla a tutto spiano di decimali, ma non dice a che punto la divisione deve arrestarsi nel calcolo di questi decimali. Soltanto nella relazione, volendo esemplificare, presenta numeri ora con tre ora con due cifre decimali. Ognuno vede come a seconda che si arresti nella divisione a una o all'altra delle cifre decimali i risultati delle successive operazioni potrebbero cambiare fino al punto di fare attribuire in una circoscrizione un posto di più o uno di meno al gruppo delle liste di maggioranza e viceversa. Ne consegue che ad evitare ogni arbitrio ed ogni errore la divisione dovrebbe continuarsi fino a quando non si ottenesse come resto zero. Ma in molti casi le divisioni dànno luogo a frazioni decimali periodiche. Di qui la impossibilità di arrivare mai alla fine.

Ipotizziamo un esempio. Il disegno di legge dice che dopo aver calcolato i secondi indici, ossia quelli corretti, si procede al loro arrotondamento per eccesso o per difetto. Così se in una circoscrizione alla quale fossero stati assegnati 10 seggi si avessero come secondi indici 7,5000001 e 2,4999999 il primo dovrebbe arrotondarsi a 8 ed il secondo per difetto a 2. Ma se il primo indice da cui è venuto il secondo indice 7,5000001 presentasse dopo il terzo decimale una serie di zeri ed il primo indice da cui è derivato il secondo indice 2,4999999 avesse dopo la terza cifra decimale una serie di 9, non sorge il dubbio che partendo da primi indici con decimali calcolati fino al resto zero sarebbero potuti venir fuori secondi indici per i quali l'arrotondamento si sarebbe dovuto effettuare in modo diametralmente opposto ?

Ancora un esempio. Si tratti di attribuire ad una lista un seggio in base al suo decimale più alto. Potrebbe accadere che, calcolandosi il decimale fino ai millesimi, il decimale più alto si trovasse contemporaneamente in due, o più, circoscrizioni. Ma se le divisioni si continuassero fino in fondo, e cioè fino al resto zero, quei tali decimali che prima sembravano uguali potrebbero non essere e quasi certamente non sarebbero più uguali, con la conseguenza di far attribuire il seggio in una

circoscrizione piuttosto che in un'altra. Tuttavia il disegno di legge non dice che la divisione deve proseguirsi fino in fondo; non dice dove ci si deve arrestare nel calcolo del decimale; non dice come si procede all'attribuzione in caso di due decimali uguali.

Il fatto è che la legge è un po' come un vestito fatto sì su misura, ma sulla misura di quattro persone di corporatura diversa contemporaneamente. E da vestito su misura è diventato una stortura.

III. — Il disegno di legge stabilisce che nella assegnazione dei seggi alle singole liste del gruppo di maggioranza o di minoranza si debbono assegnare prima i seggi spettanti a ciascuna delle liste che nazionalmente avessero riportato la più bassa cifra elettorale e questo non soltanto per i seggi cui avesse diritto nella circoscrizione per la parte intiera del proprio indice circoscrizionale, ma anche per il seggio supplementare cui avesse diritto per il giuoco dei decimali, e che alla lista che ha ottenuto la più alta cifra elettorale nazionale restano attribuiti nelle singole circoscrizioni i seggi non attribuiti alle liste minori del gruppo. Può avvenire pertanto che la lista che ha ottenuto la più alta cifra elettorale nazionale non trovi nella circoscrizione tutti i seggi ai quali nella circoscrizione avrebbe diritto. Può accadere, addirittura, che non ne trovi nessuno. Vero è che i seggi eventualmente mancanti in una circoscrizione si troverebbero in più in altre circoscrizioni. Ma in questo caso si pone la domanda: i seggi non trovati in una circoscrizione e compensati da altrettanti seggi spettanti in più in altre circoscrizioni a quali candidati saranno attribuiti? A quelli della circoscrizione dove si sono trovati in meno o a quelli della circoscrizione dove si sono trovati in più? Qualunque soluzione si dia a questo dubbio essa sarebbe sempre assurda. Adottandosi la prima soluzione si avrebbe in una circoscrizione un numero di eletti superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione stessa ed in un'altra un numero di eletti inferiore ai seggi spettanti alla circoscrizione. Adottandosi la seconda soluzione, non sarebbero eletti candidati che avessero riscosso proporzionalmente un numero di voti più che sufficienti ad eleggerli mentre in altre circoscrizioni sarebbero eletti candidati che avessero proporzionalmente ottenuto anche poche migliaia di voti o magari, ipotesi limite, nessun voto.

IV. — Vi ha di peggio. Continuandosi nell'ipotesi precedente, potrebbe verificarsi anche il caso che il numero di seggi attribuiti al gruppo di lista di maggioranza o di minoranza non fosse neppure sufficiente a dare a tutte le liste minori i seggi o il seggio a cui ciascuna di esse avesse diritto nella circoscrizione in base al giuoco dei decimali. In questo caso le operazioni non potrebbero più andare innanzi, non soltanto per la circoscrizione considerata, ma per tutte quante le altre.

Né si dica che si tratta di una ipotesi astratta o di un caso limite.

Si pensi ad esempio alla circoscrizione di Campobasso alla quale complessivamente sono assegnati 5 seggi. Sulla scorta dei risultati delle precedenti elezioni alle liste di minoranza potrebbe spettare sì e no un solo seggio. Ma le liste di minoranza saranno certamente anche in quelle circoscrizioni quanto meno quattro (comunisti, socialisti, monarchici, missini). Non è certamente fare della astrazione o ipotizzare casi limiti pensare alla possibilità che tutte e tre le liste nazionalmente più deboli, o almeno due di esse, in base ai loro decimali avessero diritto a un seggio per ciascuna in quella circoscrizione. Ma poiché in detta circoscrizione al gruppo delle liste di minoranza non potrebbe spettare, come è presumibile, più di un posto, è evidente che, dopo aver assegnato questo posto alla lista di minoranza nazionale più debole, non si potrebbe procedere più oltre e ogni ulteriore operazione dovrebbe arrestarsi a questo punto sia per la circoscrizione considerata sia per tutte le altre. Il disegno di legge non dispone infatti che anche liste meno forti debbano passare da una circoscrizione all'altra, come dispone per la lista più forte: e tale eventualità, che pare implicita nel sistema del progetto, è abbastanza assurda, perché sia giusto pensare che debba essere, se la si vuole, almeno espressamente disposta.

V. — Ancora. Il disegno di legge prevede l'ipotesi che dopo il calcolo dei terzi indici, ossia di quelli arrotondati per eccesso o per difetto, la somma dei seggi attribuiti in tutte le circoscrizioni alle liste del gruppo di maggioranza, o di minoranza, che fa lo stesso, non sia uguale a quello di 385 o di 204 a seconda che si tratti del gruppo di maggioranza o di quello di minoranza, ma che sia inferiore o superiore a questi numeri. In questo caso il gruppo che avesse avuto attribuito nelle varie circoscrizioni un numero di seggi inferiore a quello spettantegli dovrebbe recuperare la differenza nelle circoscrizioni in cui il suo decimale arrotondato per difetto

circoscrizione. Ma dare un seggio al ricorrente significa darne uno in più alla sua lista e al gruppo di liste al quale questa appartiene. Il seggio avuto in più dovrebbe essere tolto alla lista e al gruppo di liste altrove ed attribuito all'altro gruppo di liste, e così via di seguito all'infinito. Inoltre, il seggio tolto ad un eletto della circoscrizione considerata dovrebbe essere ridato alla sua lista ed al gruppo al quale questa lista appartiene in altre circoscrizioni, dove dovrebbe essere tolto ad un'altra lista del gruppo avverso, e così via. Queste due serie di successive correzioni potrebbero procedere all'infinito, a meno che il caso non facesse sì che esse, ad un certo punto, si incontrassero, ponendo termine ad ogni ulteriore spostamento. Come si vede, un ginepraio dal quale sarebbe impossibile cavarsi fuori.

Abbiamo prospettato soltanto alcuni casi. Essi sono sufficienti a dare ad ogni persona di buon senso la prova e la misura di fino a che punto il disegno di legge, oltre al suo difetto iniziale di voler attribuire anche ad un solo voto di maggioranza 180 seggi di premio, ed anzi proprio in conseguenza del perseguimento di questo scopo, sia, per il suo congegno macchinoso, da qualificarsi non legge, ma pasticcio.

fosse tra i più prossimi a 0,50. Si pone allora la domanda: per il calcolo del quoziente circoscrizionale si deve tener presente l'indice arrotondato, ossia il terzo indice, o il quarto, ossia quello, diremo così, aggiustato? A seconda che si debba tenere presente l'uno o l'altro di questi indici, il quoziente circoscrizionale aumenterà o diminuirà fino al doppio o fino alla metà.

Spieghiamo con un esempio. Facciamo l'ipotesi di una circoscrizione a cui siano assegnati 7 seggi ed in cui le liste del gruppo di maggioranza abbiano complessivamente riportato nella circoscrizione voti 194.369 e quelle di minoranza voti 100.928. È il caso concreto della circoscrizione di Basilicata con i dati del 18 aprile 1948. Facendo l'ipotesi di voti validi per tutte le circoscrizioni di 27 milioni, con 13.500.001 alla maggioranza e 13.499.999 alla minoranza, si avrebbero i seguenti quozienti nazionali: 35.526 per la maggioranza e 64.588 per la minoranza. Procedendo al calcolo degli indici per la circoscrizione considerata si avrebbero i seguenti primi indici: 5,454 per la maggioranza ed 1,563 per la minoranza che, a seguito della correzione da farsi, si trasformerebbero in questi altre due: 5,44 per la maggioranza ed 1,56 per la minoranza. Dovendosi questi secondi indici arrotondare essi si trasformerebbero ulteriormente in: 5 per la maggioranza e 2 per la minoranza. Facendo ora l'ipotesi che la maggioranza debba recuperare un certo numero di seggi nelle circoscrizioni in cui il suo decimale è stato arrotondato per difetto, non è improbabile che il decimale 0,44 sia tra quelli più vicini a 0,50. In questo caso i seggi definitivamente da attribuire alla maggioranza diventerebbero 6 e alla minoranza non ne resterebbe che uno soltanto. Se per il calcolo dei quozienti circoscrizionali si tengono presenti i terzi indici (5 e 2) si otterrebbe: quoziente di maggioranza 38.794 e quoziente di minoranza 50.464. Se invece si dovessero tener presenti gli indici ultimi e definitivi (6 e 1) i quozienti sarebbero invece i seguenti: 32.395 per la maggioranza e 100.928 per la minoranza. È chiaro che i risultati dell'attribuzione dei seggi nella circoscrizione considerata, sia per le liste del gruppo di maggioranza sia per quelle di minoranza, sarebbero profondamente diverse a seconda che si adottasse l'una o l'altra soluzione. E questi risultati diversi influirebbero anche sulla ripartizione dei seggi tra le liste di ciascun gruppo in tutte le altre circoscrizioni, soprattutto per il famoso giuoco dei non meno famosi decimali. Altrettanto chiara è l'enormità del divario cui giungono i due quozienti, qualora si debbano veramente considerare gli indici dell'ultimo aggiustamento.

VI. — Esaminiamo ora il caso dei possibili errori che potrebbero verificarsi con tutta questa infinita serie di operazioni e con tutta questa storia di decimali nella assegnazione dei seggi ai singoli candidati.

L'ipotesi è più che concreta. Nelle elezioni del 18 aprile 1948, con una legge assai più semplice, errori si verificarono a danno degli onorevoli Tibaldi Chiesa e Giannini. Tanto più se ne potrebbero verificare con il disegno di legge in esame.

Nel caso della legge elettorale del 1948 poteva essere indotto in dubbio circa la possibilità di errori a suo danno solo il candidato che per pochi voti non attribuiti alla sua lista fosse rimasto escluso. Con la legge che si vuol fare ora, invece, tutti i non eletti si troverebbero nella stessa condizione, e cioè in quella di essere presi dal dubbio che un qualche errore di calcolo, riguardante una qualsiasi circoscrizione, in una qualsiasi delle tante fasi dei calcoli, possa aver portato alla sua non elezione. Se facciamo l'ipotesi più ridotta di otto liste complete avremmo 4123 candidati bocciati: 4123 cittadini che dovrebbero procurarsi tutti i dati dettagliati delle elezioni per tutte le circoscrizioni e ricorrere a gente del mestiere, con relative macchine calcolatrici, per andare alla ricerca di eventuali errori a proprio danno.

E quando uno o alcuni di essi avesse riscontrato l'esistenza di errori a proprio danno bisognerebbe compilare ricorsi alla Giunta delle elezioni in cui fossero esposti tutti i dati e tutti i calcoli. E poi bisognerebbe ancora che ciascuno dei componenti della Giunta delle elezioni rifacesse da sé tutte le operazioni per convincersi o meno della esistenza degli errori denunziati. I casi della onorevole Tibaldi Chiesa e dell'onorevole Giannini furono riconosciuti, se non andiamo errati, dopo più di un anno. Nel caso della legge che si vuol fare ora non basterebbero probabilmente i 5 anni della legislatura.

VII. — Ma non è finita. Facciamo tutte le ipotesi più favorevoli. Facciamo cioè l'ipotesi che la Giunta delle elezioni riuscisse nel corso del quinquennio a portare a termine il suo esame, su uno almeno dei ricorsi presentati, con esito favorevole al ricorrente. Si domanda: come si potrà procedere alla correzione? Par dare il seggio al ricorrente bisognerebbe toglierlo ad uno degli eletti della

XI.

## ESEMPI NUMERICI DI APPLICAZIONE DEL SISTEMA MAGGIORITARIO PROPOSTO CON IL DISEGNO DI LEGGE

### I. ESEMPIO

### APPLICAZIONE DEL SISTEMA PREVISTO DAL DISEGNO N. 2971 ALLE ELEZIONI DEL 18 APRILE 1948

Esaminando gli spostamenti che si determinano applicando alle cifre elettorali del 18 aprile il sistema maggioritario previsto dalla proposta Scelba, noi vediamo subito come queste cifre siano *certamente* state usate dalla Democrazia cristiana per trarre in inganno i minori.

Infatti si rileva a prima vista una perdita di seggi della Democrazia cristiana (da 306 a 298), malgrado che il numero dei deputati dei quattro partiti cosiddetti democratici passi da 370 a 385.

Con questi calcoli la Democrazia cristiana ha potuto lasciar intravedere ai suoi satelliti un gesto di generosità: cioè fondare la legge su un proprio sacrificio di seggi per cederli agli alleati più deboli, attraverso una rigorosa proporzionale nella ripartizione del premio, che cancellava gli altissimi quozienti del Collegio nazionale della legge del 1948, a danno dei suoi satelliti.

Per lasciare i partiti minori in questa convinzione la Democrazia cristiana non ha *mai* pubblicato interamente i risultati delle elezioni amministrative dei due turni del 1951 e del turno del 1952.

Infatti si vedrà da esempi successivi, come mutandosi le cifre elettorali in seguito agli spostamenti politici denunziati nelle ultime elezioni amministrative, secondo alcuni esperti, la Democrazia cristiana pur perdendo da 3 milioni a 2 milioni 400 mila voti, non scenderebbe mai sotto ai 265 deputati, nell'ipotesi peggiore, per reggersi invece intorno ai 290 nel caso che essa riesca ad issarsi ancora sino ai 10 milioni 200 voti.

E per far credere ciò, nella tabella dei risultati ufficiali pubblicata dal Ministro dell'interno, la Democrazia cristiana lasciò stimare a soli 8 milioni i voti da essa raccolti, pari al 36,2 per cento, il che rapportato ai 26 milioni di voti validi prevedibili per le politiche, portava ad estimare la sua forza a soli 9 milioni 300 mila voti. Cifra del tutto tranquillante per quanti potevano temere una sua nuova massiccia maggioranza.

Dal punto di vista puramente numerico la tabella mostra un rafforzamento delle destre, anch'esse favorite dal più rigido criterio proporzionale all'interno delle minoranze.

Naturalmente le sinistre fanno le spese del tutto.

Sul piano circoscrizionale la Democrazia cristiana cederebbe due posti nel XX (L'Aquila) e nel XXX (Cagliari); ed un posto al VII (Mantova), nel XVI (Siena), nel XXVI (Potenza) e nel XXVII (Catanzaro).

## APPLICAZIONE DEL SISTEMA PREVISTO DAL DISEGNO N. 2971 ALLE ELEZIONI DEL 18 APRILE 1948

| Numero d'ordine dei Collegi | Numero Seggi per Collegio | Numero Seggi per Collegio alla maggioranza | PRI | PLI | PSDI | DC | Numero Seggi per Collegio alla minoranza | Destra | Varie | MSI | PNM | PSI | PCI |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Collegio 1° | 28 | 18 | » | 1 | 4 | 13 | 10 | » | 1 | » | » | 3 | 6 |
| » 2° | 16 | 11 | » | 1 | 2 | 8 | 5 | » | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| » 3° | 19 | 12 | 1 | » | 2 | 9 | 7 | » | » | » | » | 2 | 5 |
| » 4° | 38 | 24 | » | » | 4 | 20 | 14 | » | 1 | » | » | 4 | 9 |
| » 5° | 15 | 11 | » | » | 2 | 9 | 4 | » | » | » | » | 1 | 3 |
| » 6° | 19 | 15 | » | » | 1 | 14 | 4 | » | » | » | » | 1 | 3 |
| » 7° | 10 | 6 | » | » | 1 | 5 | 4 | » | » | 1 | » | 1 | 2 |
| » 8° | 9 | 8 | » | » | 1 | (a) 7 | 1 | » | » | » | » | » | 1 |
| » 9° | 29 | 22 | » | 1 | 3 | 18 | 7 | » | 1 | » | » | 2 | 4 |
| » 10° | 17 | 12 | » | » | 2 | 10 | 5 | » | » | » | » | 2 | 3 |
| » 11° | 15 | 12 | » | 1 | 4 | 7 | 3 | » | » | » | » | 1 | 2 |
| » 12° | 25 | 12 | 2 | » | 2 | 8 | 13 | » | » | » | » | 4 | 9 |
| » 13° | 20 | 10 | » | » | 3 | 7 | 10 | » | » | » | » | 3 | 7 |
| » 14° | 14 | 7 | » | » | 2 | 5 | 7 | » | » | » | » | 2 | 5 |
| » 15° | 15 | 9 | 1 | » | 1 | 7 | 6 | » | » | » | » | 2 | 4 |
| » 16° | 10 | 5 | 1 | » | 1 | 3 | 5 | » | » | » | » | 2 | 3 |
| » 17° | 17 | 11 | 2 | » | » | 9 | 6 | » | » | » | » | 2 | 4 |
| » 18° | 12 | 7 | 1 | » | 1 | 5 | 5 | » | » | » | » | 2 | 3 |
| » 19° | 40 | 27 | 3 | 1 | 2 | 21 | 13 | » | 1 | 2 | 1 | 3 | 6 |
| » 20° | 16 | 11 | 1 | 1 | 1 | 8 | 5 | » | » | 1 | » | 2 | 2 |
| » 21° | 5 | 4 | » | 1 | » | 3 | 1 | » | » | » | » | » | 1 |
| » 22° | 33 | 21 | » | 2 | 1 | 18 | 12 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | 3 |
| » 23° | 21 | 14 | 1 | 3 | 1 | 9 | 7 | 1 | » | 1 | 2 | 1 | 2 |
| » 24° | 23 | 15 | » | 2 | » | 13 | 8 | » | » | » | 1 | 2 | 5 |
| » 25° | 17 | 12 | » | 2 | 1 | 9 | 5 | » | » | 1 | 1 | 1 | 2 |
| » 26° | 8 | 5 | » | 1 | 1 | 3 | 3 | » | » | » | 1 | 1 | 1 |
| » 27° | 26 | 16 | 1 | 2 | 1 | 12 | 10 | » | » | 1 | » | 3 | 6 |
| » 28° | 28 | 19 | » | 2 | 2 | 15 | 9 | » | 1 | 1 | 2 | 2 | 3 |
| » 29° | 28 | 18 | 1 | 2 | 1 | 14 | 10 | » | 1 | 1 | 2 | 2 | 4 |
| » 30° | 16 | 11 | » | 1 | 1 | 9 | 5 | » | 2 | » | » | 1 | 2 |
| TOTALE . . | 589 | 385 | 15 | 24 | 48 | 298 | 204 | 2 | 10 | 11 | 15 | 55 | 111 |

(a) 4 D.C. - 3. P.P.S.T.

II. ESEMPIO

## CALCOLO DI PRIMA APPROSSIMAZIONE DALLE ULTIME ELEZIONI AMMINISTRATIVE

La applicazione che segue dal sistema maggioritario è stata eseguita, a titolo di esemplificazione, su una elaborazione. in primissima approssimazione dei dati delle elezioni provinciali 1951-52. (Per la Sicilia e per il Trentino-Alto Adige ci si è basati sui dati delle elezioni regionali ultime).

La applicazione nettamente si discosta da un esame che pretende di approssimarsi alla realtà per le seguenti ragioni:

1°) i voti del M.S.I. e del P.N.M. non furono calcolati separatamente, ciò che con il sistema di assegnazione circoscrizionale dei seggi previsto dal disegno di legge in esame, altera profondamente la fisionomia circoscrizionale della rappresentanza elettiva;

2°) i voti del P.R.I. furono ricavati, quasi interamente, sottraendo alla democrazia cristiana o al P.S.D.I. i voti ottenuti dal P.R.I. alle elezioni del 18 aprile 1948;

3°) anche i voti del P.S.D.I. furono ottenuti per differenza, mantenendo inalterata anche per questo partito la cifra elettorale del 18 aprile;

4°) i voti del P.C.I. e del P.S.I. furono separati con criteri assolutamente arbitrari, che variarono da zona a zona;

5°) anche per le schede bianche il lavoro di assegnazione fu quasi approssimativo.

Ciò non impedisce che la esercitazione di applicare a queste cifre il sistema del 2971, ne abbia messo egualmente in rilievo:

*a*) la sproporzione tra il rapporto dei voti ottenuti dai due gruppi

$$\left(\frac{13.496}{12.379} = 1{,}09\right)$$

ed il rapporto tra i seggi ottenuti

$$\left(\frac{380}{209} = 1{,}81\right)$$

*b*) l'enorme sproporzione tra i due quozienti: 35.420 per la maggioranza e 60.610 per la maggioranza;

*d*) l'assurdità di un sistema nel quale si può far luogo ad elezione di deputato con un decimale di 0,19, togliendo il seggio ad un *intero;*

*c*) il doppio uso dei voti valdostani che vengono dapprima computati per eleggere il proprio rappresentante, ed in un secondo tempo conglobati nella cifra elettorale nazionale, ai fini del calcolo del *quorum*, e poi detratti quando si dovrà calcolare il quoziente nazionale;

*e*) la pericolosa instabilità di un sistema che, avendo deputati eletti con un decimale di 0,09 (P.C.I. nel XIV collegio), può veder crollare, come un castello di carte, tutto il gioco delle attribuzioni circoscrizionali di seggi, solo che venga annullato un piccolo gruppo di schede, che, mutando di una quantità quasi trascurabile un decimale, porti come conseguenza l'annullamento della elezione di un deputato, e quindi lo spostamento di tutte le assegnazioni, che sono *tutte* interdipendenti;

*f*) si tralascia di illustrare il caso in cui la differenza tra i due gruppi sia così minima da portare, in seguito all'annullamento di cui sopra, addirittura a scendere sotto il 50 per cento più uno;

*g*) le due osservazioni precedenti conducono a pensare che la Giunta delle elezioni non potrebbe convalidare nessun deputato, sino a quando è in corso una qualsiasi contestazione di validità di voti di lista;

*h*) inoltre appare chiaro come la sorte decida della elezione di un numero rilevante di deputati per le due liste maggiori, per le quali circa l'8 per cento delle assegnazioni avviene esattamente come se fosse estratta una lotteria.

* * *

(Il totale dei voti validi è in quasi tutte le circoscrizioni inferiore al totale dei voti assegnati a tutte le liste, poiché si sono reperite le schede bianche delle elezioni provinciali ed attribuite alle liste cui in realtà i voti sarebbero andati se non fossero stati spostati da circostanze locali).

I calcoli sono riferiti al premio di 380, indicato dagli accordi recentemente intervenuti tra i partiti candidati a collegamento.

| Circoscrizioni | | Seggi | Elettori | | Voti validi | Destre | Centro | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Numero | Provincie | | Iscritti | Votanti | | M. S. I. P. N. M. | D. C. | P.S.D.I. | P. L. I. | P. R. I. | Totale |
| I | Torino | | 1.043,2 | 918,3 | 836,4 | 36,4 | 341,8 | 143,8 | 81,4 | 4,5 | |
| | Novara | | 306,2 | 271,6 | 241,7 | 20,3 | 89,9 | 28,5 | 9 | 1,2 | |
| | Vercelli | | 283 | 256,4 | 228,4 | 3,4 | 96,6 | 27,2 | 12 | 0,8 | |
| | | 28 | 1.632,4 | 1.446,3 | 1.306,5 | 60,1 | 528,3 | 199,5 | 102,4 | 6,5 | 836,7 |
| II | Cuneo | | 412,1 | 348,6 | 313,8 | 24,4 | 167,5 | 34,8 | 54,1 | 1 | |
| | Alessandria | | 366,5 | 329,4 | 303,2 | 18,2 | 112,1 | 28,2 | 23,3 | 1,5 | |
| | Asti | | 170,3 | 152,6 | 139 | 11,6 | 78,5 | 17 | 9,2 | 0,4 | |
| | | 16 | 948,9 | 830,6 | 756 | 54,2 | 358,1 | 80 | 86,6 | 2,9 | 527,6 |
| III | Genova | | 684,3 | 595,4 | 564,4 | 33,4 | 219,5 | 56 | 17,7 | 23,4 | |
| | Imperia | | 121,9 | 103,3 | 93,3 | 13,4 | 39,2 | 14,8 | 3,2 | 1,9 | |
| | La Spezia | | 168,8 | 141,6 | 137,2 | 7,3 | 48,6 | 6,9 | 3,7 | 4,1 | |
| | Savona | | 173,8 | 155 | 140,9 | 10,4 | 54,4 | 17,5 | 4,4 | 2,8 | |
| | | 19 | 1.148,8 | 995,3 | 935,8 | 64,5 | 361,7 | 95,2 | 29 | 32,2 | 518,1 |
| IV | Milano | | 1.731.5 | 1.574,7 | 1.449,4 | 92,9 | 596,5 | 201 | 69 | 27,7 | |
| | Pavia | | 373,4 | 348,5 | 311,7 | 9,8 | 123,3 | 35,7 | 7,5 | 3,6 | |
| | | 38 | 2.104,9 | 1.923,2 | 1,761,1 | 102,7 | 719,8 | 236,7 | 76.5 | 31,3 | 1,064,3 |
| V | Como | | 380 | 343,1 | 314,1 | 22,4 | 174,9 | 36.7 | 15,1 | 3,5 | |
| | Sondrio | | 96,6 | 72,3 | 64 | 5 | 37 | 11,1 | 2,2 | 0,3 | |
| | Varese | | 333,8 | 306 | 273,8 | 14,4 | 143,5 | 33,9 | 5,2 | 2,8 | |
| | | 15 | 810,4 | 721,4 | 651,9 | 41,8 | 355,4 | 81,7 | 22,5 | 6,6 | 466,2 |
| VI | Brescia | | 526,4 | 480,2 | 441,9 | 36,9 | 247,3 | 33 | 16,6 | 3,1 | |
| | Bergamo | | 424,4 | 368,9 | 335,4 | 36 | 212,7 | 35,8 | 19,8 | 2,3 | |
| | | 19 | 950,8 | 849,1 | 777,3 | 72,9 | 460 | 68,8 | 36,4 | 5,4 | 570,6 |
| VII | Mantova | | 288,4 | 272,6 | 247,3 | 16,8 | 80,6 | 25,6 | 3,4 | 1 | |
| | Cremona | | 254,8 | 240,2 | 217,9 | 7,5 | 103 | 13,8 | 7,6 | 1,5 | |
| | | 10 | 543,2 | 512,8 | 465,2 | 24,3 | 183,6 | 39,4 | 11 | 2,5 | 236,5 |

| Sinistre | | | Maggioranza | | | | | | Minoranza | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| P.C.I. | P.S.I. | Totale | Quoziente | Seggi | P.R.I. | P.L.I. | P.S.D.I. | D.C. | Quoziente | Seggi | Destre | P.S.I. | P.C.I. |
| 288,5 | | | 41.835 | Interi | .. | 2 | 4 | 12 | 70,990 | Interi | .. | 2 | 4 |
| 112,8 | | | | Decim. | .. | .. | 1 | 1 | | Decim. | 1 | .. | 1 |
| 106,5 | | | | | | | | | | | | | |
| 344,8 | 163 | 507,8 | | 20 | .. | 2 | 5 | 13 | | 8 | 1 | 2 | 5 |
| 56 | | | 43,966 | Interi | .. | 1 | 1 | 8 | 69,850 | Interi | .. | 1 | 2 |
| 137,9 | | | | Decim. | .. | 1 | 1 | .. | | Decim. | 1 | .. | .. |
| 31,3 | | | | | | | | | | | | | |
| 148,7 | 76,5 | 225,2 | | 12 | .. | 2 | 2 | 8 | | 4 | 1 | 1 | 2 |
| 234,5 | | | 35,854 | (+ 1) | | | | | .. | (— 1) | | | |
| 26,8 | | | | Interi | .. | .. | 2 | 9 | | Interi | .. | 1 | 3 |
| 72,6 | | | | Decim. | 1 | 1 | .. | .. | | Decim. | 1 | .. | 1 |
| 61,4 | | | | | | | | | | | | | |
| 290,4 | 104,9 | 395,3 | | 13 | 1 | 1 | 2 | 9 | | 6 | 1 | 1 | 4 |
| 542,3 | | | 40,985 | Interi | .. | 1 | 5 | 17 | 66,730 | Interi | 1 | 3 | 6 |
| 155,8 | | | | Decim. | 1 | 1 | 1 | (0,58) | | Decim. | .. | 1 | 1 |
| 444,5 | 253,6 | 698,1 | | 26 | 1 | 2 | 6 | 17 | | 12 | 1 | 1 | 7 |
| 79,4 | | | 38,850 | Interi | .. | .. | 2 | 9 | 75,500 | Interi | .. | 1 | 1 |
| 13,4 | | | | Decim. | .. | 1 | .. | .. | | Decim. | .. | .. | 0,22 |
| 94,9 | | | | | | | | | | | | | |
| 93,3 | 94,4 | 187,7 | | 12 | .. | 1 | 2 | 9 | | 3 | .. | 1 | 2 |
| 130,1 | | | 38,040 | Interi | .. | .. | 1 | 12 | 63,450 | Interi | 1 | 1 | 1 |
| 50,8 | | | | Decim. | .. | 1 | 1 | .. | | Decim. | .. | .. | 1 |
| 115 | 65,9 | 180,9 | | 15 | .. | 1 | 2 | 12 | | 4 | 1 | 1 | 2 |
| 136 | | | 39,416 | Interi | .. | .. | 1 | 4 | 65,200 | Interi | .. | 1 | 2 |
| 100,5 | | | | Decim. | .. | .. | .. | 1 | | Decim. | .. | 1 | .. |
| 135,3 | 101,2 | 236,5 | | 6 | .. | .. | 1 | 5 | | 4 | .. | 2 | 2 |

| Circoscrizioni | | Seggi | Elettori | | Voti validi | Destre | Centro | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Numero | Provincie | | Iscritti | Votanti | | M. S. I. P. N. M. | D. C. | P.S.D.I. | P.L.I. (e P.R.I.) | P.R.I. (S.T.V.P.) | Totale |
| VIII | Trento (1) . . . | | 247,8 | | | 6,9 | 133,3 | 15,8 | 4,4 | 12,9 | |
| | Bolzano . . . . | | | | | 12,5 | 23,8 | 7,8 | 3,4 | 112,5 | |
| | | 9 | | | 378,2 | 19,4 | 157.1 | 23,6 | 7,8 | 125,4 | 314 |
| IX | Verona. . . . . | | 421,1 | 382,6 | 356,5 | 31,4 | 182.2 | 40,4 | 22,1 | 1,2 | |
| | Vicenza . . . . | | 382,3 | 341,7 | 308,8 | 30,2 | 195,2 | 34,6 | 17.9 | 1,9 | |
| | Padova . . . . | | 437,8 | 398,6 | 336,9 | 29,9 | 212,9 | 39,8 | 7,8 | 2,1 | |
| | Rovigo. . . . . | | 216,6 | 201,4 | 170,2 | 14,8 | 55,4 | 18,6 | 6,3 | 1 | |
| | | 29 | | | 1172,4 | 106,3 | 645,7 | 133,4 | 54,1 | 6,2 | 839,4 |
| X | Venezia . . . . | | 459,6 | 412,1 | 381,6 | 30,9 | 166,6 | 27,3 | 19 | 3,4 | |
| | Treviso . . . . | | 390,2 | 335,1 | 305,1 | 25.8 | 175,7 | 48,2 | 13,3 | 9,7 | |
| | | 17 | | | 686,7 | 56,7 | 342,3 | 75,5 | 32,3 | 13,1 | 463,2 |
| XI | Udine . . . . . | | 535,5 | 434,9 | 403,7 | 37,3 | 212,2 | 48,5 | 12,3 | 4,5 | |
| | Belluno . . . . | | 161,7 | 118,2 | 105,9 | 12,2 | 55,7 | 17,3 | 1,4 | 1,3 | |
| | Gorizia . . . . | | 89,5 | 70,7 | 76,5 | 7 | 38.1 | 8,2 | 1 | 1,1 | |
| | | 15 | | | 586,1 | 56,5 | 306 | 74 | 13,8 | 6,9 | 400 |
| XII | Bologna . . . . | | 541,2 | 508,6 | 478,9 | 16,2 | 127,1 | 62,2 | 15,6 | 9,3 | |
| | Ferrara . . . . | | 275,7 | 261,1 | 247,2 | 17,2 | 47,5 | 25,7 | 10,6 | 4,8 | |
| | Ravenna . . . . | | 204,8 | 195,2 | 185,1 | 10,6 | 41,3 | 10 | 3,2 | 38,4 | |
| | Forlì . . . . . | | 312 | 292 | 266,9 | 8 | 78,5 | 11,1 | 4,8 | 45,3 | |
| | | 25 | | | 1178,1 | 52 | 289,4 | 109 | 34,2 | 97,8 | 530 |
| XIII | Parma . . . . . | | 278,2 | 255,2 | 233,1 | 12,5 | 84 | 28.4 | 6 | 4,8 | |
| | Modena . . . . | | 335 | 313 | 288,2 | 6 | 90,5 | 27,6 | 5,9 | 1,8 | |
| | Piacenza . . . . | | 206,7 | 183,8 | 165,7 | 9,1 | 72 | 18,4 | 4,3 | 8 | |
| | Reggio Emilia . | | 265,5 | 253,3 | 240 | 9,8 | 76,3 | 19,2 | 3,2 | 7 | |
| | | 20 | | | 927 | 37,4 | 321 | 93,6 | 19,4 | 8,1 | 442 |
| XIV | Firenze . . . . | | 648,9 | 609,2 | 568,6 | 27,3 | 203,9 | 35 | 20,8 | 7,2 | |
| | Pistoia. . . . . | | 154,6 | 142,4 | 129,2 | 6,2 | 45,5 | 12 | 5,6 | 2,7 | |
| | | 14 | | | 697,8 | 33,5 | 249,4 | 47 | 26,4 | 9,9 | 332,7 |

(1) Dati provvisori.

| SINISTRE | | | MAGGIORANZA | | | | | | MINORANZA | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| P.C.I. | P.S.I. | TOTALE | Quoziente | Seggi | P.R.I. | P.L.I. | P.S.D.I. | D.C. | Quoziente | Seggi | Destre | P.S.I. | P.C.I. |
| | | | | | S.T.V.P. | | | | | | | | |
| 12,5 | 17,3 | | 39.250 | Interi | 3 | | | 4 | 64.200 | | .. | .. | .. |
| 5,3 | 10 | | | Interi | 0,19 | | 0,61 | 1 | | | .. | .. | 0,27 |
| 17 | 27,3 | 44,3 | | 8 | 4 | | 1 | 3 | | 1 | .. | .. | 1 |
| | 96,1 | | 38.154 | | .. | 1 | 3 | 16 | 61.840 | | 1 | 2 | 2 |
| | 50,9 | | | Interi | .. | .. | 1 | 1 | | Interi | 1 | 1 | (0,77) |
| | 85,4 | | | Decim. | | | | | | Decim. | | | |
| | 94,2 | | | | | | | | | | | | |
| 171,2 | 155,4 | 326,6 | | 22 | .. | 1 | 4 | 17 | | 7 | 2 | 3 | 2 |
| | | 154,4 | 35.631 | Interi | .. | .. | 2 | 9 | 65.870 | Interi | .. | 1 | 1 |
| | | 52,4 | | Decim. | .. | 1 | .. | 1 | | Decim. | 1 | 1 | (0,66) |
| 109,2 | 97,6 | 206,8 | | 13 | .. | 1 | 2 | 10 | | 4 | 1 | 2 | 1 |
| | | 127,9 | 36.427 | | | | | | 57.850 | | | | |
| | | 25,1 | | Interi | .. | .. | 2 | 8 | | Interi | .. | 1 | 1 |
| | | 21,9 | | Decim. | .. | .. | .. | 0,40 | | Decim. | 1 | 1 | (0,54) |
| 89,1 | 85,8 | 174,9 | | 11 | .. | .. | 2 | 9 | | 4 | 1 | 2 | 1 |
| | | 267,4 | 37.886 | | | | | | 63.430 | | | | |
| | | 150,3 | | Interi | | | | | | Interi | | | |
| | | 88,8 | | Decim. | 2 | | 2 | 7 | | Decim. | .. | 2 | 7 |
| | | 139,2 | | | 1 | 1 | 1 | (0,64) | | | 1 | 1 | |
| 462,7 | 183 | 645,7 | | 14 | 3 | 1 | 3 | 7 | | 11 | 1 | 3 | 7 |
| | | 111,3 | 36.842 | | | | | | 67.200 | | | | |
| | | 172,4 | | Interi | | | | | | Interi | | | |
| | | 76,9 | | Decim. | | | 2 | 8 | | Decim. | .. | 1 | 5 |
| | | 139,6 | | | | | 1 | 1 | | | 1 | 1 | (0,47) |
| 367,6 | 132,6 | 500,2 | | 12 | .. | | 3 | 9 | | 8 | 1 | 2 | 5 |
| | | 301,4 | 41.578 | Interi | .. | .. | 1 | 6 | 66,710 | Interi | .. | 1 | 4 |
| | | 65,4 | | Decim. | .. | 1 | .. | .. | | Decim. | .. | .. | 0,09 |
| 272,6 | 94,2 | 366,8 | | 8 | .. | 1 | 1 | 6 | | 6 | .. | 1 | 5 |

| Circoscrizioni | | Seggi | Elettori | | Voti validi | Destre | Centro | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Numero | Provincie | | Iscritti | Votanti | | M. S. I. P. N. M | D. C. | P.S.D.I. | P. L. I. | P. R. I. | Totale |
| XV | Pisa | | 243,7 | 229,9 | 213,4 | 14,1 | 67,1 | 12,6 | 4,6 | 5,3 | |
| | Livorno | | 190,7 | 173,6 | 160 | 4 | 45 | 7,2 | 4,6 | 6,6 | |
| | Lucca | | 256,3 | 222,6 | 195,8 | 24,8 | 101,5 | 14,1 | 6,3 | 12,5 | |
| | Massa Carrara | | 136,7 | 116,2 | 103,5 | 10,6 | 34,5 | 10,7 | 3 | 14,4 | |
| | | 15 | | | 672,7 | 53,5 | 248,1 | 44,6 | 18,5 | 38,8 | 350 |
| XVI | Siena | | 196 | 183,2 | 169 | 6,1 | 42,5 | 7,9 | 5 | 2,6 | |
| | Arezzo | | 219,6 | 201,9 | 182,6 | 10,6 | 60,4 | 11,7 | 4,8 | 1,9 | |
| | Grosseto | | 141,6 | 130,2 | 117,3 | 4 | 24,2 | 6,9 | 4,4 | 17,3 | |
| | | 10 | | | 468,9 | 20,7 | 127,1 | 26,5 | 14,2 | 21,8 | 189,6 |
| XVII | Ancona | | 260,4 | 238,6 | 217,6 | 16,7 | 68,3 | 12,1 | 5,9 | 32,3 | |
| | Pesaro | | 213,3 | 193,3 | 179,2 | 7,1 | 58,5 | 13,4 | 4,7 | 6,3 | |
| | Macerata | | 198,7 | 178,4 | 160 | 14,5 | 70,5 | 10,6 | 6,2 | 20,9 | |
| | Ascoli Piceno | | 211,8 | 186,3 | 168,9 | 5,6 | 70,6 | 13,1 | 13,9 | 11,7 | |
| | | 17 | | | 725,7 | 43,9 | 267,9 | 49,2 | 30,7 | 71,5 | 419,3 |
| XVIII | Perugia | | 381,4 | 346,7 | 320,1 | 37,7 | 84,3 | 14,2 | 12,3 | 15,6 | |
| | Terni | | 149,2 | 136,8 | 124,7 | 13,6 | 23,1 | 6,8 | 5,9 | 12,8 | |
| | Rieti | | 116,4 | 100,5 | 93,8 | 21,7 | 27,3 | 5,8 | 6,8 | 3,7 | |
| | | 12 | | | 538,6 | 73 | 134,7 | 26,8 | 25 | 32,1 | 218,6 |
| XXI | Roma | | 1.410,2 | 1.223,2 | 1.162,6 | 267,2 | 359,5 | 46,1 | 54,4 | 44,9 | |
| | Viterbo | | 165,6 | 153,8 | 143 | 22,4 | 46,7 | 6,8 | 4,8 | 8,3 | |
| | Latina | | 156,8 | 135 | 123,2 | 17,5 | 45,5 | 7,5 | 2,8 | 15,6 | |
| | Frosinone | | 283,1 | 243,2 | 224,7 | 42,9 | 87,4 | 10 | 17,1 | 18,2 | |
| | | 40 | | | 1.653,5 | 350 | 539,1 | 70,4 | 79,1 | 86,8 | 775,4 |
| XX | L'Aquila | | 231,7 | 187,4 | 172,8 | 32,3 | 67,1 | 16,9 | 7 | 0,3 | |
| | Pescara | | 151,4 | 125,5 | 122,6 | 17,7 | 41,9 | 3,3 | 7,3 | 3,8 | |
| | Chieti | | 245,9 | 209,6 | 193,5 | 17,5 | 74,2 | 12,6 | 31,8 | 18,7 | |
| | Teramo | | 166 | 139,7 | 124,9 | 15,5 | 52,8 | 10,7 | 5,6 | 3 | |
| | | 16 | | | 613,8 | 83 | 235 | 43,5 | 51,7 | 25,8 | 356,9 |

| Sinistre | | | Maggioranza | | | | | | Minoranza | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| C. I. | P. S. I. | Totale | Quoziente | Seggi | P.R.I. | P.L.I. | P.S.D.I. | D. C. | Quoziente | Seggi | Destre | P.S.I. | P.C.I. |
| | | 119,7 | 38.888 | | | | | | 61.130 | | | | |
| | | 100,6 | | Interi | 1 | .. | 1 | 6 | | Interi | .. | 1 | 3 |
| | | 54,6 | | Decim. | .. | (0,48) | .. | 0,38 | | Decim. | 1 | 1 | .. |
| | | 38,4 | | | | | | | | | | | |
| 203,7 | 109,6 | 313,3 | | 9 | 1 | .. | 1 | 7 | | 6 | 1 | 2 | 3 |
| | | 113,9 | 37,920 | | | | | | 61.860 | | | | |
| | | 106,2 | | Interi | .. | .. | .. | 3 | | Interi | .. | 1 | 3 |
| | | 68,5 | | Decim. | 1 | .. | 1 | .. | | Decim. | .. | 1 | .. |
| 192,4 | 96,2 | 288,6 | | 5 | 1 | .. | 1 | 3 | | 5 | .. | 2 | 3 |
| | | 96,3 | 34,942 | | | | | | 70.480 | | | | |
| | | 97,9 | | Interi | 2 | .. | 1 | 7 | | Interi | .. | 1 | 2 |
| | | 49,3 | | Decim. | .. | 1 | .. | 1 | | Decim. | 1 | 1 | (0,38) |
| | | 65 | | | | | | | | | | | |
| 168 | 140,5 | 308,5 | | 12 | 2 | 1 | 1 | 8 | | 5 | 1 | 2 | 2 |
| | | 174 | 37.431 | | | | | | 58.230 | | | | |
| | | 70,4 | | Interi | .. | .. | .. | 3 | | Interi | 1 | 2 | 2 |
| | | 32,4 | | Decim. | 1 | 1 | 1 | .. | | Decim. | .. | .. | 0,37 |
| 137,9 | 138,9 | 276,8 | | 6 | 1 | 1 | 1 | 3 | | 6 | 1 | 2 | 3 |
| | | 430,4 | 33,713 | | | | | | 53.360 | | | | |
| | | 61,1 | | Interi | 2 | 2 | 2 | 16 | | Interi | 6 | 3 | 7 |
| | | 42,4 | | Decim. | 1 | .. | .. | .. | | Decim. | .. | 1 | .. |
| | | 57,2 | | | | | | | | | | | |
| 194,8 | 196,3 | 591,1 | | 23 | 3 | 2 | 2 | 16 | | 17 | 6 | 4 | 7 |
| | | 58,2 | 32.445 | | | | | | 56.180 | | | | |
| | | 48,7 | | Interi | .. | 1 | 1 | 7 | | Interi | 1 | 1 | 2 |
| | | 44,7 | | Decim. | 1 | 1 | .. | .. | | Decim. | .. | .. | 1 |
| | | 46,3 | | | | | | | | | | | |
| 134 | 63,9 | 197,9 | | 11 | 1 | 2 | 1 | 7 | | 5 | 1 | 1 | 3 |

| Circoscrizioni | | Seggi | Elettori | | Voti validi | Destre | Centro | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Numero | Provincie | | Iscritti | Votanti | | M. S. I. P. N. M. | D. C. | P.S.D.I. | P. L. I. | P. R. I. | Totale |
| XXI | Campobasso . . | | 243,4 | 210,6 | 197 | 42,7 | 84 | 5,8 | 33,8 | 3,3 | |
| | | 5 | 243,4 | 210,6 | 197 | 42,7 | 84 | 5,8 | 33,8 | 3,3 | 126 |
| XXII | Napoli . . . . . | | 1.231,5 | 1.068,2 | 985,1 | 294,5 | 321,2 | 34,1 | 65,1 | 9,7 | |
| | Caserta . . . . | | 344 | 307,3 | 283,7 | 84,1 | 88 | 16,9 | 41,6 | 2 | |
| | | 33 | | | 1.268,8 | 378,6 | 409,2 | 51 | 106,7 | 11,7 | 578 |
| XXIII | Benevento . . . | | 200,2 | 174,8 | 164,9 | 37,5 | 56,7 | 4 | 37 | 1,7 | |
| | Avellino . . . . | | 287,4 | 248,2 | 236,2 | 70,8 | 80,8 | 6,9 | 20,6 | 5,8 | |
| | Salerno . . . . | | 486 | 425,1 | 399,5 | 130,6 | 117 | 38,3 | 26,4 | 3,3 | |
| | | 21 | | | 800,6 | 238,9 | 254,5 | 49,2 | 84 | 10,8 | 398 |
| XXIV | Bari . . . . . | | 679,4 | 611,7 | 577.9 | 151,9 | 189 | 23,3 | 34 | 5,7 | |
| | Foggia . . . . . | | 359 | 323,8 | 308.6 | 77,8 | 87,8 | 5,9 | 6,4 | 2,3 | |
| | | 23 | | | 886,5 | 229,7 | 276,8 | 29,2 | 40,4 | 8 | 3 |
| XXV | Lecce . . . . . | | 335,5 | 316,7 | 291,3 | 67 | 103.8 | 20,5 | 45,1 | 3,3 | |
| | Brindisi . . . . | | 179 | 160,5 | 149,5 | 37,9 | 55,1 | 6 | 4 | 5 | |
| | Taranto . . . . | | 235,4 | 206,8 | 188,6 | 48,2 | 66,9 | 3,4 | 5 | 1,2 | |
| | | 17 | | | 629,4 | 153,1 | 225,8 | 29,9 | 54,1 | 5 | |
| XXVI | Potenza . . . . | | 253,4 | 221 | 205,2 | 32,4 | 80,1 | 23,8 | 14,1 | 8 | |
| | Matera . . . . | | 102 | 94 | 88,8 | 16,4 | 30,3 | 4,2 | 5 | 1,9 | |
| | | 8 | | | 294 | 48,8 | 110,4 | 28 | 19,1 | 2,7 | |
| XXVII | Catanzaro . . . | | 377,5 | 313,1 | 291,2 | 63,7 | 118,3 | 5,9 | 28,9 | 12,2 | |
| | Cosenza . . . . | | 389,2 | 320 | 297,9 | 60,8 | 111,3 | 6,8 | 26,1 | 12,2 | |
| | Reggio C. . . . | | 365,4 | 293,7 | 271,9 | 41,8 | 112,7 | 12,3 | 16,1 | 6,1 | |
| | | 26 | | | 861 | 166,3 | 342,3 | 25 | 71,1 | 30,5 | 46 |

| Sinistre | | | Maggioranza | | | | | | Minoranza | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| .C. I. | P. S. I. | Totale | Quoziente | Seggi | P.R.I. | P.L.I. | P.S.D.I. | D. C. | Quoziente | Seggi | Destre | P.S.I. | P.C.I. |
| | | 35,4 | 31,725 | Interi | .. | .. | .. | 2 | 78,100 | Interi | 1 | .. | .. |
| | | | | Decim. | .. | 1 | .. | 1 | | Decim. | .. | .. | .. |
| 21,0 | 14,4 | 35,4 | | 4 | .. | 1 | .. | 3 | | 1 | 1 | .. | .. |
| | | 300,6 | 30,453 | Interi | .. | 3 | 1 | 13 | 52,520 | Interi | 7 | 1 | 4 |
| | | 56,1 | | Decim. | .. | .. | 1 | 0,44 | | Decim. | .. | 1 | 1 |
| 258,6 | 98,1 | 356,7 | | 19 | .. | 3 | 2 | 14 | | 14 | 7 | 2 | 5 |
| | | 33,9 | 30,654 | | | | | | 53,890 | | | | |
| | | 59,2 | | Interi | .. | 2 | 1 | 8 | | Interi | 4 | 2 | 1 |
| | | 99,9 | | Decim. | .. | 1 | 1 | .. | | Decim. | .. | .. | 1 |
| 78,4 | 114,6 | 193 | | 13 | .. | 3 | 2 | 8 | | 8 | 4 | 2 | 2 |
| | | 196,1 | 29,533 | Interi | .. | 1 | 1 | 9 | 50,740 | Interi | 4 | 2 | 4 |
| | | 132,4 | | Decim. | .. | .. | .. | 0,37 | | Decim. | .. | .. | 1 |
| 219.7 | 108,8 | 328,5 | | 12 | .. | 1 | 1 | 10 | | 11 | 4 | 2 | 5 |
| | | 65,7 | 31,480 | | | | | | 49,670 | | | | |
| | | 53 | | Interi | .. | 1 | .. | 7 | | Interi | 3 | 1 | 2 |
| | | 75,9 | | Decim. | .. | 1 | 1 | .. | | Decim. | .. | 1 | .. |
| 100,4 | 94,2 | 194,6 | | 10 | .. | 2 | 1 | 7 | | 7 | 3 | 2 | 2 |
| | | 64 | 32,040 | Interi | .. | .. | .. | 3 | 49,230 | Interi | .. | .. | 1 |
| | | 34,9 | | Decim. | .. | 1 | 1 | .. | | Decim. | 1 | 1 | .. |
| 66,7 | 32,2 | 98,9 | | 5 | .. | 1 | 1 | 3 | | 3 | 1 | 1 | 1 |
| | | 93,1 | 27,582 | | | | | | 50,100 | | | | |
| | | 94,6 | | Interi | 1 | 2 | .. | 12 | | Interi | 3 | 1 | 3 |
| | | 96,9 | | Decim. | .. | .. | 1 | 0,41 | | Decim. | .. | 1 | 1 |
| 194,2 | 90,4 | 284,6 | | 17 | 1 | 2 | 1 | 13 | | 9 | 3 | 2 | 4 |

| Circoscrizioni | | Seggi | Elettori | | Voti validi | Destre | Centro | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Numero | Provincie | | Iscritti | Votanti | | M. S. I. P. N. M. | D. C. | P.S.D.I. | P. L. I. | P. R. I. | Tot. |
| | | | | | | Sep. 21,1 | | | | | |
| XXVIII | Catania . . . . | | | | 386,6 | 93,3 | 143 | 18,9 | 1,7 | 2,6 | |
| | Messina . . . . | | | | 315,3 | 94,6 | 85 | 7,6 | 53,9 | 8,4 | |
| | Siracusa . . . . | | | | 154,9 | 47,1 | 44,2 | 9,9 | .. | 1,1 | |
| | Ragusa . . . . | | | | 124,5 | 31,3 | 39,7 | 4,9 | .. | 1,4 | |
| | Enna . . . . . | | | | 111,7 | 24,5 | 37,2 | 3 | .. | 9,8 | |
| | | 28 | | | 1.093,0 | 311,9 | 349,1 | 44.3 | 55,6 | 23,3 | 472, |
| | | | | | | Sep. 21,3 | | | | | |
| XXIX | Palermo . . . . | | | | 459,6 | 137,3 | 126,9 | 21,3 | 56.1 | 13 | |
| | Trapani . . . . | | | | 201,3 | 39,1 | 47,9 | 7,3 | 2,6 | 13,2 | |
| | Agrigento . . . | | | | 231,7 | 36,4 | 87 | 3,6 | .. | 3,9 | |
| | Caltanissetta . . | | | | 144,8 | 31,1 | 49,7 | 4,2 | .. | 1,5 | |
| | | 28 | | | 1.040,4 | 265.2 | 311,5 | 36,9 | 58,7 | 31,6 | 438, |
| XXX | Cagliari . . . . | | 372,6 | 326,1 | 305,2 | 61 | 91 | 8,9 | 15 | 22,5 | |
| | Sassari. . . . . | | 206,2 | 177,9 | 167,3 | 44,9 | 61,6 | 9,8 | 5 | 7,5 | |
| | Nuoro . . . . . | | 147,9 | 127,5 | 120,3 | 24,1 | 51,1 | 3,6 | 3 | 18,9 | |
| | | 16 | | | 592,8 | 130 | 203,7 | 22,3 | 23 | 48,9 | 297, |
| XXXI | Val d'Aosta . . | 1 | | | 43,8 | | 24,6 | 2,8 | 2,9 | | |
| | Totali . . . | 590 | | | 24.678 | | | | | | |
| | Schede bianche . . . . | | | | 1.197 | | | | | | |
| | Totali generali . . . | | | | 25.875 | 3.371 | 9.550 | 1.943 | 1.320 | 683 | 13.496 |

Quoziente nazionale di maggioranza: 35.421.
Quoziente nazionale di minoranza: 60.612.

| SINISTRE | | | MAGGIORANZA | | | | | | MINORANZA | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| P. C. I. | P. S. I. | TOTALE | Quoziente | Seggi | P.R.I. | P.L.I. | P.S.D.I. | D. C. | Quoziente | Seggi | Destre | P.S.I. | P.C.I. |
| | | 110,1 | 29.519 | | | | | | 51,720 | | | | |
| | | 62,5 | | Interi | .. | 1 | 1 | 11 | | Interi | 6 | 2 | 3 |
| | | 52,6 | | Decim. | 1 | 1 | 0,50 | (0,83) | | Decim. | .. | .. | 1 |
| | | 46,4 | | | | | | | | | | | |
| | | 37,1 | | | | | | | | | | | |
| 192 | 116.7 | 308,7 | | 16 | 1 | 2 | 2 | 11 | | 12 | 6 | 2 | 4 |
| | | 101,1 | 27.419 | | | | | | 50,120 | | | | |
| | | 76,2 | | Interi | 1 | 2 | 1 | 11 | | Interi | 5 | 1 | 5 |
| | | 100,7 | | Decim. | .. | .. | .. | 0,36 | | Decim. | .. | 1 | .. |
| | | 59,3 | | | | | | | | | | | |
| 260,7 | 76,6 | 337,3 | | 16 | 1 | 2 | 1 | 12 | | 12 | 5 | 2 | 5 |
| | | 111,8 | 29.790 | (+ 1) | | | | | 52.170 | (— 1) | | | |
| | | 48,5 | | Interi | 1 | .. | .. | 6 | | Interi | 2 | .. | 2 |
| | | 22,6 | | Decim. | 0,64 | 0,77 | 0,75 | (0,84) | | Decim. | .. | 1 | 1 |
| 132,2 | 50,7 | 182.9 | | 10 | 2 | 1 | 1 | 6 | | 6 | 2 | 1 | 3 |
| 8,5 | 5 | 13,5 | | | | | | 1 | | | | | |
| 5,825 | 3,183 | 9,008 | | | | | | | | | | | |
| Destre | .. | 3,371 | | | | | | | | | | | |
| | | 12,379 | | | | | | | | | | | |

## TABELLA INTERI DI MAGGIORANZA

| D. C. | | P. S. D. I. | | P. L. I. | | P. R. I. | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Collegi | Interi | Collegi | Interi | Collegi | Interi | Collegi | Interi |
| IV | 17 | IV | 5 | XXII | 3 | XII | 2 |
| IX | 16 | I | 4 | I | 2 | XVII | 2 |
| XIX | 16 | IX | 3 | XIX | 2 | XIX | 2 |
| XXII | 13 | III | 2 | XXIII | 2 | XV | 1 |
| I | 12 | V | 2 | XXVII | 2 | XXVIII | 1 |
| VI | 12 | X | 2 | XXIX | 2 | XXIX | 1 |
| XXVII | 12 | XI | 2 | II | 1 | XXX | 1 |
| XXVIII | 11 | XII | 2 | IV | 1 | | |
| XXIX | 11 | XIII | 2 | IX | 1 | | |
| III | 9 | XIX | 2 | XXI | 1 | | |
| V | 9 | II | 1 | XXIV | 1 | | |
| X | 9 | VI | 1 | XXV | 1 | | |
| XXIV | 9 | VII | 1 | XXVIII | 1 | | |
| II | 8 | XIV | 1 | XX | 1 | | |
| XI | 8 | XV | 1 | | | | |
| XIII | 8 | XVII | 1 | | | | |
| XXIII | 8 | XX | 1 | | | | |
| XII | 7 | XXII | 1 | | | | |
| XVII | 7 | XXIII | 1 | | | | |
| XX | 7 | XXIV | 1 | | | | |
| XXV | 7 | XXVIII | 1 | | | | |
| XV | 6 | XXIX | 1 | | | | |
| XXX | 6 | | | | | | |
| XIV | 6 | | | | | | |
| VII | 4 | | | | | | |
| VIII | 4 | | | | | | |
| XVI | 3 | | | | | | |
| XVIII | 3 | | | | | | |
| XXVI | 3 | | | | | | |
| XXI | 2 | | | | | | |
| | 253 | | 38 | | 21 | | 10 |
| Decimali... | 12 | | 17 | | 16 | | 9 |
| | 265 | | 55 | | 37 | | 19 |

## TABELLA DEI DECIMALI DI MAGGIORANZA

| D. C. | | P. S. D. I. | | P. L. I. | | P. R. I. | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Collegi | Decimali | Collegi | Decimali | Collegi | Decimali | Collegi | Decimali |
| IX | 0,92 | XXV | 0,95 | II | 0,97 | XVIII | 0,88 |
| XXIX | * 0,84 | XXVII | 0,91 | VI | 0,96 | XXVIII | 0,84 |
| XXVIII | * 0,83 | XII | 0,88 | X | 0,91 | III | 0,81 |
| XIII | 0,71 | XXVI | 0,87 | XII | 0,90 | XX | 0,79 |
| XVIII | * 0,69 | II | 0,82 | IV | 0,87 | IV | 0,77 |
| XVII | 0,67 | VI | 0,81 | XVII | 0,87 | XXX | 0,64 |
| VII | 0,66 | IV | 0,78 | XXVIII | 0,83 | XIX | 0,59 |
| XXI | 0,65 | I | 0,77 | XXX | 0,77 | XII | 0,58 |
| XII | * 0,64 | XXX | 0,75 | XXIII | 0,74 | XVII | 0,57 |
| I | 0,63 | XVIII | 0,73 | III | 0,73 | | |
| X | 0,61 | XVI | 0,70 | XXV | 0,72 | | |
| IV | * 0,58 | XXII | 0,67 | XVIII | 0,70 | | |
| XXII | 0,44 | VIII | 0,61 | XIV | 0,63 | | |
| XXVI | 0,44 | XXIII | 0,60 | XX | 0,60 | | |
| XXVII | 0,41 | XIII | 0,54 | XXVI | 0,60 | | |
| XI | 0,40 | XXVIII | 0,50 | V | 0,58 | | |
| XV | 0,38 | IX | 0,50 | *XXVII | 0,57 | | |
| | | *XVII | 0,41 | | | | |
| | 12 | | 17 | | 16 | | 9 |

* I decimali preceduti dall'asterisco non portano all'elezione.

## TABELLA INTERI DI MINORANZA

| P. C. I. | | P. S. I. | | M. S. I.-P. N. M. | |
|---|---|---|---|---|---|
| Collegi | Interi | Collegi | Interi | Collegi | Interi |
| XII | 7 | IV | 3 | XXII | 7 |
| XIX | 7 | XIX | 3 | XIX | 6 |
| IV | 6 | I | 2 | XXVIII | 6 |
| XIII | 5 | IX | 2 | XXIX | 5 |
| XXIX | 5 | XII | 2 | XXIII | 4 |
| I | 4 | XVIII | 2 | XXIV | 4 |
| XIV | 4 | XXIII | 2 | XXV | 3 |
| XXII | 4 | XXIV | 2 | XXVII | 3 |
| XXIV | 4 | XXVIII | 2 | XXX | 2 |
| III | 3 | II | 1 | IV | 1 |
| XV | 3 | III | 1 | VI | 1 |
| XVI | 3 | V | 1 | IX | 1 |
| XXVII | 3 | VI | 1 | XVIII | 1 |
| XXVIII | 3 | VII | 1 | XX | 1 |
| II | 2 | X | 1 | | |
| VII | 2 | XI | 1 | | |
| IX | 2 | XIII | 1 | | |
| XVII | 2 | X V | 1 | | |
| XVIII | 2 | XV | 1 | | |
| XX | 2 | XVI | 1 | | |
| XXV | 2 | XVII | 1 | | |
| XXX | 2 | XX | 1 | | |
| V | 1 | XXII | 1 | | |
| VI | 1 | XXV | 1 | | |
| X | 1 | XXVII | 1 | | |
| XI | 1 | XXIX | 1 | | |
| XXIII | 1 | | | | |
| XXVI | 1 | | | | |
| | 83 | | 37 | | 45 |
| Decimali . . . | 15 | | 17 | | 12 |
| | 98 | | 54 | | 57 |

## TABELLA DEI DECIMALI DI MINORANZA

| P. C. I. | | P. S. I. | | M. S. I. – P. N. M. | |
|---|---|---|---|---|---|
| Collegi | Decimali | Collegi | Decimali | Collegi | Decimali |
| XXII | 0,92 | XVII | 0,99 | XXVI | 0,99 |
| XXVII | 0,88 | XXX | 0,98 | XI | 0,98 |
| I | 0,86 | XIII | 0,97 | XV | 0,88 |
| VI | 0,81 | XXV | 0,90 | X | 0,86 |
| III | 0,79 | XII | 0,89 | I | 0,85 |
| IX | * 0,77 | XXII | 0,87 | III | 0,84 |
| XXVIII | 0,71 | IV | 0,80 | XII | 0,81 |
| X | * 0,66 | XXVII | 0,80 | II | 0,77 |
| IV | 0,66 | XV | 0,79 | IX | 0,72 |
| XI | * 0,54 | XXVI | 0,66 | XVII | 0,63 |
| XXX | 0,53 | VII | 0,56 | XIII | 0,56 |
| XIII | * 0,47 | XVI | 0,56 | XXI | 0,55 |
| XXIII | 0,44 | XIX | 0,55 | | |
| XX | 0,39 | XXIX | 0,53 | | |
| XVII | * 0,38 | IX | 0,51 | | |
| XVIII | 0,37 | X | 0,48 | | |
| XXVI | * 0,35 | XI | 0,48 | | |
| XXIV | 0,33 | | | | |
| XV | * 0,33 | | | | |
| V | 0,22 | | | | |
| VIII | 0,21 | | | | |
| XIV | 0,09 | | | | |

* I decimali preceduti dall'asterisco non portano all'elezione.

## III. ESEMPIO

Esso è stato tratto da un più dettagliato spoglio — che si può considerare definitivo — delle statistiche elettorali amministrative relative ai turni del maggio-giugno 1951 e maggio 1952, salvo che per la Sicilia ed il Trentino-Alto Adige, per i quali ci si avvalse dei risultati delle più recenti consultazioni regionali.

La giustificazione della tabella conclusiva si troverà in una Appendice alla relazione, nella impossibilità di allegarla immediatamente, data la brevità del termine concesso per la redazione della relazione stessa.

Dalla tabella, risulta:

1°) che con una maggioranza di appena 87.025 voti il gruppo democratico cristiano ed apparentati si attribuirebbe il premio di maggioranza pari a 84 seggi;

2°) che appare evidente dai conteggi che la legge è stata congegnata dopo un calcolo accurato delle forze in presenza, come dimostra il comma riguardante l'apparentamento della Volkspartei, che risulta, secondo le valutazioni della tabella, elemento essenziale al raggiungimento del fatidico 50 %+1. E ciò mentre la Democrazia cristiana continuava a presentare ai suoi alleati i dati del 18 aprile !;

3°) che col sistema escogitato la Democrazia cristiana con appena il 38 per cento dei voti, sfiora la maggioranza assoluta dei seggi;

4°) che con i 87.025 voti di maggioranza il gruppo dei governativi si attribuisce 380 posti, che potranno con estrema facilità caso per caso essere arrotondati ai 394 che costituiscono la maggioranza qualificata prevista dall'articolo 138 della Costituzione, per sottrarre al *referendum* qualsiasi modifica costituzionale;

5°) che calcolando a 45.000 voti il quoziente nazionale di un sistema proporzionale puro, la Democrazia cristiana otterrebbe appena *227* seggi, in luogo dei *292* che essa ottiene con una differenza netta di 65 seggi, che le vengono regalati dai suoi alleati, giusto giusto perché possa governare da sola.

| LISTA | CIFRA ELETTORALE NAZIONALE | | | Quozienti nazionali di gruppo | VALORI NAZIONALI PER OGNI LISTA | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Per lista | Per gruppo | Totali dei due gruppi | | Quozienti interi | Resti | Seggi assegnati |
| Democrazia cristiana. . . . | 10.254.837 | 13.334.500 | 13.334.500 | 35.091 | 292 | 8.265 | 292 |
| P.S.D.I. . . . . | 1.401.599 | | | | 39 | 33.050 | 40 |
| P.R.I. . . . . | 419.309 | | | | 11 | 33.308 | 12 |
| P.L.I. . . . . | 969.303 | | | | 27 | 21.846 | 28 |
| Indipendenti centro . . . . | 176.952 | | | | 5 | 1.497 | 5 |
| Volkspartei . . . . . | 112.500 | | | | 3 | 7.227 | 3 |
| P.S.I. . . . . | 3.211.081 | 9.743.926 | 13.160.451 | 62.969 | 50 | 62.631 | 51 |
| P.C.I. . . . . | 6.209.077 | | | | 98 | 38.115 | 99 |
| Indipendenti sinistra. . . . | 323.768 | | | | 5 | 8.923 | 5 |
| M.S.I. . . . . | 1.753.861 | 3.014.761 | | | 27 | 53.698 | 28 |
| P.N.M. . . . . | 1.192.983 | | | | 18 | 62.541 | 19 |
| Indipendenti destra . . . . | 67.917 | | | | 1 | 4.948 | 1 |
| P.P.-T.T. . . . . | 12.899 | 12.899 | | | — | 12.899 | — |
| Varie . . . . . | 388.865 | 388.865 | | | — | — | 6 |
| | 26.494.951 | 26.494.951 | 26.494.951 | | 576 | | 589 |

## IV ESEMPIO

## UN CASO LIMITE

Supponiamo, al solo scopo esemplificativo, e per un caso limite, che i singoli partiti ottengano alle prossime elezioni i voti sottoindicati. Allora:

*a*) se vigesse la proporzionale pura i seggi sarebbero distribuiti nel modo indicato nella prima colonna (I).

*b*) nella colonna accanto (II) invece si potrà rilevare l'assegnazione dei seggi nella ipotesi di applicazione della legge maggioritaria « Scelba » con apparentamento D. C., P. L. I., P. R. I., P. S. D. I.:

| PARTITI | VOTI | Seggi con la proporzionale | Seggi con il Premio Scelba |
|---|---|---|---|
| Movimento sociale italiano | 1.940.000 | 44 | 31 |
| Monarchici | 1.960.000 | 45 | 32 |
| P. C. I. | 5.100.000 | 113 | 80 |
| P. S. I. | 4.000.000 | 93 | 66 |
| Totale delle opposizioni | 13.000.000 | 295 | 209 |
| D. C. | 10.500.000 | 238 | 309 |
| P. L. I. | 1.000.000 | 23 | 29 |
| P. S. D. I. | 1.000.000 | 23 | 29 |
| P. R. I. | 500.001 | 11 | 14 |
| Totale degli apparentati | 13.000.001 | 295 | 381 |

Dal che si rileva:

1°) che con 13 milioni di voti le opposizioni otterrebbero in un caso 295 seggi, e nell'altro caso 209, con una differenza di 86 seggi;

2°) che con 13 milioni e « un » voto i quattro partiti che spontaneamente e... disinteressatamente hanno assunto l'incarico di difendere la democrazia, otterrebbero in un caso 295 seggi. Nel caso invece che essi riuscissero a votarsi con la loro attuale maggioranza il premio previsto dalla legge Scelba, essi otterrebbero 381 posti con un guadagno di 86 deputati;

3°) che basta teoricamente un sol voto per assicurare un premio di 86 deputati;

4°) che di questi 86 posti 71 andrebbero alla D. C., che perciò riavrebbe la sua maggioranza assoluta;

5°) che la D. C. otterrebbe, turlupinando i suoi alleati, un numero maggiore di deputati nell'ipotesi configurata (309) di quelli avuti il 18 aprile 1948, pur perdendo, sempre in via di esempio, più di 2 milioni e 600 mila voti ! !

6°) che per ottenere questi stessi 86 deputati con un qualsiasi sistema proporzionale occorrerebbero ben 3 milioni 800 mila voti ! Il che equivale a dire che, ancora prima di votare, « i quattro galantuomini di centro » metterebbero nelle urne altrettante fraudolenti schede invisibili;

7°) che con un semplicissimo computo aritmetico ognuno può rendersi conto di come, mentre con il sistema proporzionale ciascun partito ottiene un deputato ogni 44 mila voti, con il sistema Scelba le opposizioni hanno un seggio ogni 62 mila voti, ed i partiti di maggioranza, un posto ogni 34 mila !

Come chi dicesse praticamente che un voto democristiano vale due voti dell'opposizione.

8°) che si arriverebbe all'incredibile sproporzione di un voto a tre, grazie al complesso meccanismo della legge, per gli eletti di maggioranza di certe circoscrizioni, del Mezzogiorno, e quelli di minoranza di Milano.

## V. ESEMPIO

## UN ESAME DELLE ELEZIONI REGIONALI DEL TRENTINO-ALTO ADIGE

Le recenti elezioni regionali del Trentino-Alto Adige (16 novembre 1952) offrono un esempio particolarmente interessante. Ancor più lo è in rapporto alle tradizioni della città di Trento, che ebbe l'onore di essere la prima città d'Italia a fare esperienza della proporzionale.

Essendo infatti città dotata di proprio statuto, Trento poté adottare la proporzionale secondo il metodo Hagenbach-Bischoff, sino dal 1913, per le elezioni del suo consiglio comunale, per deliberazione propria. Così buona risultò l'esperienza del sistema proporzionale in questa città, e così profondamente penetrò nella coscienza cittadina, che da Trento venne voce particolarmente autorevole per richiedere l'adozione di questo sistema anche nelle elezioni politiche nazionali. E in tal senso, subito dopo l'unificazione all'Italia, nel 1919, fu espresso un voto della Consulta Tridentina, organo subito istituito dalle autorità italiane, chiamandosi a farne parte uomini di tutte le tendenze.

Il Trentino è zona particolarmente propizia al partito che oggi ha la maggioranza: esso ebbe, il 18 aprile 1948, nell'VIII Collegio elettorale, Trento e Bolzano, 203.493 voti su 403.690 voti validi, e cinque dei nove deputati ivi eletti.

Il 16 novembre 1952, nella Régione, che coincide con il collegio elettorale VIII, la Democrazia cristiana ha raccolti 157.193 voti; il P. S. D. I. 21.842; Liberali e Repubblicani insieme 7.845; la Volkspartei 112.500. Vi furono nove altre liste, che tutte insieme raccolsero 84.287 voti. Ora, applicando a questi risultati recentissimi il sistema del disegno di legge in discussione, nell'ipotesi che il quoziente nazionale di maggioranza sia 32.000, e il quoziente nazionale di minoranza sia 58.000, alla maggioranza toccherebbero 8 seggi, e alla minoranza 1 solo. Il quoziente circoscrizionale di maggioranza sarebbe 37.422, mentre il quoziente circoscrizionale di minoranza, dovendosi assegnare un solo seggio, coinciderebbe con il totale dei voti raccolti da tutte le liste estranee al gruppo di maggioranza, e cioè 84.287.

Per sapere a quali liste tocchino i seggi, bisognerebbe conoscere la graduatoria degli indici nelle altre circoscrizioni, ciò che non è possibile, se prendiamo in considerazione soltanto i voti delle elezioni regionali. Possiamo dire che l'unico posto di minoranza potrà toccare a una piccola lista, che abbia in questo collegio un suo indice relativamente più alto, oppure alla lista di minoranza che risulti nazionalmente più forte, anche se non lo sia in questo collegio.

Dei seggi di maggioranza, 1 probabilmente andrebbe ai socialdemocratici, 1 potrebbe andare ai repubblicani, che non avranno in nessun posto indici molto alti. Nei riguardi della Volkspartei accade un caso caratteristico: in base al quoziente nazionale, le toccano quattro seggi; ma in base al quoziente circoscrizionale, il suo indice risulta 3,006. Ci si approssima al limite, che potrebbe accadere in ipotesi, di un seggio in meno, che non si saprebbe come coprire (se l'indice fosse 2,99, cosicché non si saprebbe come giungere al quarto seggio); ma la situazione è ugualmente assurda. Se la Volkspartei presentasse lista in questo collegio, avrebbe un seggio con indice 0,006; la basterebbe poi aver presentato in altro collegio una sua lista, che vi raccolga anche solo 300 (*trecento*) voti, per avervi un indice superiore a 0,006, e quindi un seggio, non sappiamo con quale fondamento di rappresentanza. Se poi lista avesse solo nell'VIII collegio, vi avrebbe 4 seggi; e così solo 2 ne resterebbero alla Democrazia cristiana, che vi ha ora 5 deputati, vi ha raccolto il 16 novembre di quest'anno oltre 150 mila voti, e vi ha indubbiamente un seguito particolarmente forte.

## XII.

## CONCLUSIONI

L'onorevole Pietro Calamandrei, socialdemocratico, il cui pensiero ha un particolare valore, perché è pensiero di un illustre maestro del diritto ha scritto recentemente: « Manifestazioni di insensibilità costituzionale (che è anche la più inquietante, perché la più concreta ed urgente) è quella della leggerezza con cui il partito di maggioranza ed i suoi fiancheggiatori si apprestano alla riforma della legge elettorale politica, cioè alla abolizione di quel sistema proporzionale dal quale l'attuale Parlamento ha tratto i suoi poteri. Perché il governo di maggioranza sia democrazia è necessario che alla formazione di questa maggioranza abbiano potuto concorrere in condizioni di eguaglianza tutti i cittadini: per distinguere tra più e meno bisogna che gli elementi del calcolo siano omogenei: tutti i cittadini, al momento del voto, debbon contare per uno. Questo ha voluto dire l'articolo 48 della Costituzione quando ha stabilito che il voto è personale ed eguale, libero e segreto; in questa norma è l'essenza e il fulcro della democrazia: perché si abbia democrazia occorre che il voto di ogni cittadino abbia lo *stesso peso*. Il sistema che meglio risponde a questa istituzionale uguaglianza di voto elettorale è il sistema proporzionale; ma, forse, sotto l'aspetto strettamente giuridico, anche il sistema del collegio uninominale rispetta questa esigenza. Tutti gli altri sistemi, dei premi di maggioranza o degli imparentamenti più o meno dissimulati, mirano, in sostanza, a distruggere questa eguaglianza di peso: mirano, attraverso ingegnosi espedienti, ad ottenere che il voto degli elettori appartenenti ad un certo partito o a una certa coalizione di partiti abbia un peso individuale superiore a quello dei voti raccolti dagli altri partiti. Ma così il preteso ossequio al principio di maggioranza diventa un trucco volgare: un trucco legalizzato, ma sempre un trucco. Tra una maggioranza ottenuta col dare a ciascun voto del partito vincente un valore legale doppio di quello attribuito ai voti del partito avversario, e una maggioranza ottenuta col consentire agli elettori di quel partito, come un tempo si praticava, di introdurre nell'urna due schede invece di una, non esiste differenza di sostanza: si tratta ugualmente di frodi elettorali, con la sola differenza che chi la compie col primo sistema non rischia di andare in prigione. Non c'è dubbio che l'abolizione del sistema proporzionale e la introduzione in luogo di esso di un sistema elettorale che, abolendo la uguaglianza di voto, distruggesse, con l'inquinare la genuinità del calcolo, la stessa ragion d'essere del principio di maggioranza, costituirebbe un fondamentale sovvertimento del nostro sistema costituzionale. Tale sovvertimento non potrebbe operarsi che con una legge di revisione costituzionale. Si può anche ammettere che una riforma elettorale possa farsi con legge ordinaria, quando si tratti di modificazioni tecniche che non alterino i principî fondamentali della democrazia; ma qui, quando si parla dei cosiddetti « premi » che trasformano gli elettori « premiati » in elettori autorizzati a votare due volte invece di una, è in giuoco il principio dell'eguaglianza politica dei cittadini, che è il fulcro della Costituzione. Ora proprio a questo si assiste: che, alla vigilia della chiusura della legislatura, il partito che è al potere si appresta ad abolire, attraverso il trucco della legge elettorale, il principio più importante della Costituzione democratica ».

E più oltre: « La gravità costituzionale di questa minaccia consiste soprattutto in questo: che la maggioranza parlamentare, eletta in base al sistema proporzionale, provveda a distruggere con le sue mani il meccanismo che le servì a farsi eleggere, perché si è avvista che, se le nuove elezioni si facessero con lo stesso meccanismo, essa nella nuova Camera, non rientrerebbe più come maggioranza. La lealtà democratica vorrebbe che la legge elettorale servisse unicamente a questo: ad accertare, col concorso uguale di tutti i cittadini, quale è al momento delle elezioni la maggioranza politica che ha diritto di governare: le elezioni dovrebbero essere un *prius* e la maggioranza un *posterius*, cioè un dato desunto da queste: e ogni nuova consultazione elettorale dovrebbe poter costituire una salutare rinnovazione e circolazione di maggioranze al potere. Oggi, invece, si vorrebbe capovolgere il rapporto: la maggioranza uscita il 18 aprile dal sistema proporzionale dovrebbe rimanere per sempre immutata creando da sé, a proprio vantaggio, un sistema elettorale che le permetta di restar maggioranza anche quando nel Paese essa sia diventata, per avventura, minoranza. Nelle nuove elezioni, dunque, il potere di designare quale sarà la maggioranza della nuova Camera, non dovrebbero averlo più gli elettori: dovrebbero averlo gli eletti del 18 aprile che, alla vigilia della scadenza, provvedono da sé a fabbricarsi la legge per essere rieletti! Certo, an-

che le leggi elettorali si possono mutare: e ammettiamo anche che si possa, prima o poi, abolire il sistema proporzionale. Ma questo deve essere voluto dagli elettori: sono gli elettori che devono stabilire, prima che il giuoco parlamentare cominci, le regole del giuoco. Le regole del giuoco non le possono mutare i giocatori mentre la partita è ancora in corso e si sta per vedere, di fronte al pubblico degli elettori, chi ha vinto e chi ha perduto. « Il sistema elettorale va preso nella sua obiettiva struttura come un istituto permanente. È vero che si può cambiare, ma quel nuovo sistema deve nascere per sempre, non può essere un ripiego del momento; se così fosse, perderebbe tutta la sua efficacia di appello al Paese »: sono parole recenti di Luigi Sturzo. Se c'è oggi un partito che crede di dover proporre, nell'interesse del Paese, una riforma elettorale, ne faccia uno dei caposaldi del suo programma elettorale alle prossime elezioni: in modo che gli elettori possano, se vogliono, riconfermargli la loro fiducia per attuare quel programma nella nuova legislatura. Queste sono, presso i popoli veramente democratici, le regole del giuoco: non seguirle, vuol dire imbrogliare le carte ed apprestarsi a barare ».

Lezione di sapienza politica, ma anche di moralità politica, questa del professore Calamandrei, pubblicata sotto il titolo significativo ed ammonitore: « Incoscienza costituzionale » (*Il Ponte*, settembre 1952, pag. 1177 e segg.), ove è scritto ancora: « Ormai a cinque mesi dalla chiusura (della Camera), quel che non è stato fatto, non si farà più. Questi cinque mesi che rimangono basteranno appena per fabbricare la nuova legge elettorale che servirà a questa maggioranza per rimanere maggioranza. *Rimaner maggioranza*: perché qui è, in sostanza, il segreto di questa quinquennale inadempienza costituzionale. Così finirà, con una dichiarazione di inadempienza, questa prima legislatura repubblicana, che doveva essere la prima prova di costume costituzionale della nuova democrazia italiana. Sui programmi politici i partiti potevano essere discordi, ma sull'ossequio alla Costituzione pareva che non vi fosse possibilità di dissenso. Era un impegno non solo di legalità, ma di onore, che la Costituente (e attraverso la Costituente tutta l'Italia uscita rinnovata dalla guerra di liberazione) aveva trasmesso al nuovo Parlamento: un impegno sacro, tanto che un deputato cattolico aveva proposto di intitolare la Costituzione repubblicana al nome di Dio. Invece la maggioranza democristiana, *magnitudine sua laborans*, è stata portata dalla sua stessa onnipotenza schiacciante a identificare la Costituzione con sé medesima, le sorti della Costituzione colle sue proprie sorti elettorali. Padrona del governo, si è accorta che chi governa può benissimo fare a meno di tutti quei controlli costituzionali che lo spirito romantico dell'Assemblea Costituente aveva sognato. La Corte costituzionale, l'indipendenza della magistratura, il *referendum* popolare, bellissimi temi per conferenzieri da circoli rionali; ma, in pratica, intralci micidiali per chi è al potere e vuol rimanerci. E allora la conclusione, prima appena sussurrata, poi in questi ultimi tempi apertamente proclamata, è venuta da sé: non è il governo che deve adattarsi alle esigenze della Costituzione, è la Costituzione che deve conformarsi alle esigenze di questo governo. Se questo governo la preferisce così, non c'è proprio ragione di complicare con intralci costituzionali, per fortuna rimasti soltanto sulla carta, questo ingranaggio che va da sé così liscio. Questa non è la Costituzione fatta dal popolo italiano per il popolo italiano: questa è la Costituzione fatta perché la maggioranza democristiana possa continuare *per omnia saecula* a rimaner maggioranza. « La constitution, c'est moi »: il programma fu già enunciato trent'anni fa, si riassunse fin da allora in un motto: « Durare ». È stato detto che la schiettezza di una democrazia è data dalla lealtà con cui il partito che è al potere è disposto a lasciarlo: la lealtà del giuoco democratico è soprattutto nel « saper perdere ». Ma la democrazia diventa una vuota parola quando il partito che si è servito dei metodi democratici per salire al potere è disposto a violarli pur di rimanervi: il che può farsi, anche senza bisogno di mettere « fuori legge » gli oppositori, con qualche ben studiata revisione costituzionale, od anche semplicemente con qualche trucco elettorale che permetta al partito che è al potere di rimanervi anche quando nel Paese sia diventato minoranza ».

* * *

Il senatore Pasquale Jannaccone, liberale, uomo insigne di scienza, così si è espresso di recente:

« Il P.L.I. avrebbe potuto raccogliere intorno alla sua bandiera folle di aderenti, anche provenienti da parti diverse, se non si fosse offerto fin da principio come alleato della Democrazia cristiana, postulando per sé soltanto il miraggio di poter guadagnare qualche decina di seggi parlamentari; ma fosse sceso in

campo con un concreto programma proprio; presentandolo in parte come una dichiarazione di ragionata ma ferma opposizione, in parte come un'offerta di costruttiva collaborazione, alla politica governativa.

Non è conforme all'interesse nazionale che il governo abbia contro di sé soltanto una opposizione di estrema sinistra; e non conviene al partito liberale aderire così strettamente al governo in carica, ché, travolto in ipotesi questo, anch'esso sarebbe travolto. Si potrebbe dire — nella misura in cui è lecito comparare le piccole cose alle grandi — che ciò crea nell'interno del Paese, materialmente e psicologicamente, la stessa situazione di pericolo che nel mondo è creata dal dualismo antagonistico America-Russia. In queste condizioni, il partito che è al potere cerca di sottrarre forze all'avversario anche con mezzi che uno schietto regime liberale non ammetterebbe, com'è appunto quel premio di maggioranza nelle elezioni, in virtù del quale poco più del 50 per cento del totale dei voti taumaturgicamente diventa il 65 per cento. Il giustificare questo appropriarsi di voti non ottenuti e di seggi parlamentari non guadagnati con la necessità di assicurare la stabilità del governo è, come ho già detto altre volte, proprio la condanna del metodo; poiché il sopprimere o ridurre all'impotenza l'opposizione affinché il governo possa tranquillamente governare conduce passo passo al partito unico ed allo Stato totalitario.

Non sembra che il P.L.I. abbia compreso finora, — a meno che il suo atteggiamento muti nel prossimo congresso, specialmente per opera dei giovani — quanto poco gli convenga, nelle presenti circostanze, essere il seguace di uno dei due antagonisti, invece di riserbarsi una indipendente funzione di arginamento e di mediazione. L'apparentamento obbligatorio con la Democrazia cristiana gli toglie la sua propria fisionomia ed individualità; e permette all'onorevole Gonella di atteggiarsi a *dominus negotii* con la pretesa di prescrivere lui il posto che il Partito liberale deve tenere nello schieramento democratico, e di comprimere così la forza espansiva delle idee liberali che non conoscono e non tollerano direzioni obbligate di destra o di sinistra » (*La Stampa*, Torino, 1952, n. 287, pag. 1).

Il senatore Ferruccio Parri, repubblicano, il cui nome è caro a tutti gli italiani perché è congiunto alle più belle pagine della Resistenza e della liberazione, ammonisce:

« Non so qual sorte avrà la legge elettorale. Ma anche se non arrivasse in porto, ritengo che la sua accettazione di massima abbia già costituito un grave errore per i cosiddetti partiti minori, né le eventuali resistenze sul limite del premio potrebbero bastare a correggerne la portata. Un certo sentimento di avversione e contrarietà alla legge in sé nasce dalla sua non eleganza di legge combinata da un partito di maggioranza a suo comodo, e dalla confessione di debolezza che è implicita in essa ». E più oltre: « Dubito che alla stessa Democrazia cristiana convenga in definitiva questa legge. Ma non scrivo per fare i conti in tasca ad essa. È la sorte dei partiti minori che mi preoccupa: il grado di genuinità democratica della vita del Paese è correlativo alla loro forza e vitalità. Qui è la sostanza del loro errore » (*Il Mondo*, Roma, 1952, n. 46, pag. 1).

Benedetto Croce e Vittorio Emanuele Orlando, che così vasta impronta di sé hanno lasciato in tutto un periodo della storia e della cultura del nostro Paese, hanno dato il loro nome, poco innanzi la Loro scomparsa che ha commosso l'Italia in questi giorni, alla attuale difesa della democrazia nel sistema elettorale, aderendo al convegno tenutosi in Roma nell'ottobre scorso contro la progettata riforma: convegno che si è concluso con un'affermazione di condanna del proposito governativo. La sostanza e i motivi delle conclusioni sono riassunti con estrema chiarezza nelle dichiarazioni che, nel corso della riunione, ebbe a fare Vittorio Emanuele Orlando: « La correttezza politica prevale sul mio stesso uninominalismo. Nessuna nuova legge elettorale può essere votata nel periodo immediatamente precedente la convocazione dei comizi. Tanto peggio per chi non ha avvertito in tempo la necessità di un mutamento. Chi sbaglia, deve pagare, e si paga votando con la vecchia legge, quale essa sia » (*Il Paese*, Roma, 1952, n. 279, pagg. 1 e 6).

Abbiamo visto come i criteri di assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni spezzino ogni rapporto fra voti ed eletti, facendo quindi, smarrire ogni criterio elettorale, buono o cattivo che esso sia; e con questo particolare finale si completa e ancor meglio si qualifica il quadro delle arbitrarie alterazioni della volontà popolare, attraverso i computi e le operazioni prescritte da questo disegno di legge. Si compie così la sopraffazione posta in essere con il sistema del premio maggioritario, aggravato dall'essere combinato con il sistema dei collegamenti.

E si giunge a effetti davvero impensati, e non facili a individuarsi a prima vista, forse neppure individuati subito dagli stessi

proponenti e dai loro sostenitori. Prima di pervenire a una deliberazione, è necessario che ognuno che sia chiamato ad esprimere con il suo voto la sua decisione, e in essa a rappresentare la volontà dei suoi elettori, si renda esattamente conto del meccanismo e degli effetti di ciò che gli si propone. Non avverrà, speriamo, che per voler affrettare il voto e limitare il dibattito, si giunga alla fine dei lavori parlamentari senza che ogni questione risulti compiutamente chiarita.

Vengono a mente, e speriamo non siano applicabili al caso — ma lo sono al progetto — le parole che Filippo Turati pronunciava alla Camera nella seduta del 26 luglio 1919, in sede di discussione della legge elettorale, e riferendosi proprio a un collega tuttora attivo nell'attuale maggioranza (*Discorsi Parlamentari*, volume III, pagina 1628): « Ieri diceva l'onorevole Cappa, e in questo mi professo pienamente concorde con lui, che si può essere uninominalisti, si può essere proporzionalisti, si può essere quello che si vuole, e ogni opinione merita rispetto. Una cosa sola non si può e non si deve essere: non si può essere turlupinatori. La cosa più comica poi è che si faccia della turlupinatura, come M. Jourdan faceva della prosa: *sans le savoir*; cominciando dal turlupinare se stessi ».

Il sistema elettorale proposto da questo disegno di legge è estremamente complicato, in modo che richiede attento studio da parte di ciascuno di noi per il suo esame, e certo non sarà di agevole né rapida comprensione per ciascuno degli elettori. Con ciò questo disegno di legge contraddice ad uno dei requisiti classici ed essenziali in ciascun sistema elettorale. Tutti gli studiosi di problemi elettorali, tutti gli uomini politici che si sono occupati della materia, sono concordi nel ritenere che la chiarezza e la semplicità siano elementi essenziali di ogni legge elettorale, perché ogni elettore deve sapere immediatamente e con assoluta certezza quale sia il significato, quale sia l'effetto del suo voto. Parole chiare e precise usò in proposito Filippo Turati nelle sedute del 7 e dell'8 agosto della Camera (*Discorsi*, Volume III, pagine 1654 e 1663), ed in riferimento a questioni particolari della legge allora in discussione, aventi molto minore complicazione di quelle attuali. Oltre il requisito della semplicità, questo disegno di legge nega il requisito della immediatezza, perché il collegamento, le alterazioni del quoziente determinato dal premio, le trasposizioni derivanti dalle assegnazioni circoscrizionali, vengono a distruggere ogni rapporto diretto tra il voto e quello che ne è il risultato artificialmente determinato e alterato, vengono a distruggere l'immediatezza nel rapporto tra l'esercizio e l'effetto del voto.

Del pari negato e violato è il requisito della rispondenza del risultato elettorale alla volontà degli elettori, che viene beffata attraverso il sistema proposto. Una volontà precostituita viene sovrapposta a quella effettiva del corpo elettorale.

Non diversamente negato e violato è il requisito proprio di ogni legge elettorale, della rispondenza del risultato delle elezioni alla realtà politica esistente nel Paese.

Ciò non è soltanto un vizio insanabile di un tal sistema; è anche la sua condanna. Non soltanto non si deve influire con il sistema elettorale su quella che è la volontà degli elettori e la realtà del Paese: non si può alterare la realtà con tale mezzo. Un simile sistema può creare una Camera ad immagine di ciò che l'attuale maggioranza vuole; non può fare sì che il Paese diventi diverso da quello che è, e che nel Paese cessino di esistere le correnti di pensiero, di idee, di volontà, che, represse nella rappresentanza, ugualmente rimarebbero e rimarranno nel cuore e nell'azione degli uomini e delle donne del nostro Paese (1).

LUZZATTO E CAPALOZZA, *Relatori di minoranza.*

---

(1) La presente relazione è stata compilata dai due relatori anche in collaborazione con i membri della Commissione onorevoli Bianco e Dugoni, e in base alla discussione svolta in sede di I Commissione. L'incompiutezza dei lavori della Commissione nonché l'estrema brevità del tempo rimasto a disposizione dalla chiusura dei lavori del Comitato, intervenuta solo due ore prima che scadesse il termine imposto per la presentazione della relazione, hanno impedito ai relatori di dare al testo l'organicità che essi avrebbero desiderato: confidano che gli onorevoli colleghi vorranno ritenerli giustificati.

*Jus est realis et personalis proportio, quae servata servat societatem, corrupta corrumpit* (DANTE).

## PREMESSA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Ci sia consentito, prima di accennare ai motivi costituzionali, politici, tecnici della nostra recisa opposizione a questo disegno di legge, premettere talune brevi considerazioni introduttive.

Ve n'è in primo luogo una che potrà apparire di forma, ma a nostro avviso è di sostanza. È la prima volta, da quando l'Italia unita ha un Parlamento, che una legge di riforma elettorale viene presentata in maniera tanto sbrigativa, come una leggina qualsiasi, varabile frettolosamente e di soppiatto. Non alludiamo, ciò rilevando, al fatto che, pur non essendo stata chiesta né votata l'urgenza, si è ritenuto adottare procedure di estrema urgenza per l'esame in Commissione; ma alla esiguità, alla insufficienza, diciamo pure alla carenza della presentazione governativa al disegno di legge. Si è voluto in tal modo sottolineare e quasi stabilire che non di una riforma elettorale si tratta, ma soltanto, come qualcuno ha detto, di « talune modifiche » di secondaria importanza ? Ma chi potrebbe accettare simile tesi, quando non soltanto le opposizioni, ma i partiti di maggioranza hanno da molti mesi polarizzato la loro attenzione pressoché esclusivamente su questo problema, dedicando ad esso lunghe e importanti trattative, delle quali il disegno di legge è il frutto ? quando anche agli incompetenti è chiaro che tutta la polemica suscitata da questo disegno di legge verte sulla opportunità o meno di passare da un sistema ad un altro, dalla proporzionale al maggioritario ? quando è evidentissimo, dalla stessa relazione ministeriale, che il problema di fondo è rappresentato dal sostanziale abbandono della tesi proporzionalista ? Le precedenti riforme elettorali, quando dall'uninominale si passò allo scrutinio di lista, quando si ritornò all'uninominale, quando fu adottata la proporzionale, persino quando si varò il « listone », furono precedute da lunghi studi e da relazioni vaste e meditate, che in taluni casi (vedi relazione Zanardelli del 1880) raggiunsero l'ampiezza di elaboratissimi volumi. Ci fu sempre, da parte di tutti i precedenti Governi parlamentari, la cura di chiarire al massimo, dinanzi all'opinione pubblica, i motivi e i particolari delle riforme elettorali; e di offrire ai membri del Parlamento e agli studiosi il materiale tecnico indispensabile per considerare il problema sotto ogni aspetto. Questa volta, nulla di tutto ciò; anzi esattamente il contrario: una relazione che per l'esiguità formale e la voluta sostanziale povertà denuncia l'intendimento di minimizzare il problema e i suoi riflessi. Se ciò giovi al prestigio della maggioranza, o lo comprometta, sarà la maggioranza stessa a giudicare; è tuttavia ben certo che non giova alla esatta valutazione di una legge così importante, né al chiarimento dei problemi e delle perplessità di ogni genere che essa solleva.

Un'altra considerazione preliminare, che alla precedente si riallaccia, ci è suggerita dall'intonazione facilistica e perentoria della relazione ministeriale, la quale procede per sentenze in argomenti che non tollerano le sentenze ma appena le opinioni, suscitando nella mente del lettore l'immagine di un micromotore che si avventuri in una foresta vergine. Si presume, da parte del Ministro proponente, che una legge del genere possa passare senza scuotere profondamente l'opinione pubblica. Si dimentica che una riforma elettorale non è mai una riforma del sistema elettorale e basta, ma una riforma del sistema *tout court*: « La teoria delle elezioni – scriveva Romagnosi – è la teoria stessa della esistenza pratica della Costituzione »; « Giustamente la legge elettorale – ribadiva lo Zanardelli – venne chiamata la legge delle leggi, dappoiché essa è la legge da cui, per mezzo dei rappresentanti che conduce ad eleggere, scaturiscono tutte le altre ». Si dimentica altresì, da parte del Governo, che la correlazione tra riforme elettorali e rivoluzioni nei pubblici ordinamenti rappresenta

una costante storica dei tempi moderni, e non dei moderni soltanto. Tutto il secolo scorso, per non andare oltre, ne fa testimonianza: dalla riforma del sistema del voto cui si dovette la prima origine della rivoluzione francese, ai moti che accompagnarono in Inghilterra la riforma elettorale del 1832; dalla rivoluzione scoppiata in Francia nel 1830 in seguito alle ordinanze sul sistema elettorale, alla insurrezione parigina del 24 febbraio 1848, anch'essa motivata dalla richiesta di una riforma elettorale, fino alla caduta della seconda repubblica francese, cui contribuì la mutilazione del suffragio universale.

Non si vuol qui certamente drammatizzare; ma non è neppure pensabile che il Paese accetti per buona la singolare tesi secondo cui mettere mano ad una sostanziale revisione dell'assetto dello Stato (ché di questo si tratta; essendo la legge elettorale base e premessa di tutte le altre, come benissimo mostrò di capire la Costituente) significherebbe soltanto *modificare* qualche norma di un testo unico.

Un'altra osservazione preliminare, più grave delle precedenti, ci è suggerita dalla considerazione che per la prima volta, da quando l'Italia ha un Parlamento, la maggioranza configura per se medesima una legge elettorale di comodo, onde mantenere e se possibile consolidare le proprie posizioni. Nei casi precedenti, le riforme elettorali furono in Italia volute da maggioranze che modificando il sistema sapevano di creare a se stesse condizioni meno favorevoli, o sfavorevoli addirittura; e quando il partito fascista volle per sé la legge Acerbo, il gruppo parlamentare fascista era esigua minoranza alla Camera, e ottenne la vittoria per la docilità di altri gruppi che avrebbero potuto determinare altre situazioni. Questa volta la maggioranza si induce a modificare il sistema per « correggere » una modificazione in senso inverso degli orientamenti del corpo elettorale. A parte le considerazioni politiche che a questo riguardo faremo più avanti, ci sembra che tale atteggiamento della maggioranza suggerisca considerazioni morali piuttosto pesanti e severe.

Infine, ci sembra non possa passare sotto silenzio il singolare « clima » che dalla maggioranza è stato creato intorno a questo disegno di legge: ratificato con atti solenni e impegnativi di quattro partiti politici, i quali hanno ostentatamente voluto far precedere, e quasi sovrapporre, il loro voto e la loro autorità, al voto e alla autorità del Parlamento; e presentato come tassativamente impegnativo per tutti i deputati della maggioranza, ancor prima che gli stessi deputati della maggioranza potessero prendere meditata conoscenza del testo e della relazione. Si è addirittura introdotto l'uso, in questa occasione, degli emendamenti extra-parlamentari; ed è stato approvato, in ossequio a questa nuovissima procedura, un emendamento di fondamentale importanza dai Segretari e delegati dei quattro partiti di maggioranza, nella presunzione che il Parlamento debba pedissequamente approvare quel che fuori dalle sue mura e dalle sue prerogative è stato non solo determinato ma addirittura, con pochissimo riguardo per l'Istituzione, comunicato alla opinione pubblica attraverso la stampa.

## PROBLEMI COSTITUZIONALI

Quando, quasi cinque anni or sono, la Camera iniziò la sua attività, un deputato della nostra parte rilevò che la prima legge cui bisognava dar vita, pena la sostanziale illegittimità di tutte le altre, era la legge sulla Corte Costituzionale, cioè sull'organo per definizione legittimatore dell'attività legislativa del Parlamento. Quel rilievo non fu allora accolto; ma certo nessuno pensava, in quel momento, che la Camera avrebbe concluso il suo quinquennio di vita senza giungere a costruire le fondamenta dell'edificio costituzionale; e tutti avrebbero respinto con insofferenza e forse con sdegno l'ipotesi che i deputati potessero pensare a modificare il sistema elettorale senza aver provveduto a istituire il supremo organo di controllo voluto dall'Assemblea Costituente.

A chi ricorrere, nelle presenti circostanze, perché sia sancita la incostituzionalità, a nostro giudizio evidente, di questo disegno di legge? Al Parlamento, vale a dire al giudizio di quella stessa maggioranza parlamentare che ha architettato la legge per il proprio vantaggio? Lo stiamo facendo, per assolvere fino in fondo il nostro dovere di parlamentari; ma ci rendiamo facilmente conto che si tratta di una fatica inutile. Alla Magistratura, provocando dopo le elezioni singoli giudizi nel corso dei quali emerga la incostituzionalità delle norme di legge? Potrà esser fatto; ma senza alcun risultato concreto ai fini generali. Al Capo dello Stato, affinché egli si induca a restituire la legge al Parlamento con proprio messaggio? Anche questo tentativo potrà essere esperito, affinché siano precisate tutte le responsabilità; ma è evidente che nell'attuale assetto costituzionale dello Stato italiano, la

situazione della Presidenza è delicatissima, e occorre estrema cautela nel valutarne le prerogative e sollecitarne gli interventi: una cautela e un riguardo che soccorreranno sempre noi, quand'anche non soccorressero il Governo o minoranze d'altro genere.

E allora? Allora è evidente che sta per compiersi un giudizio, e il giudizio più alto e più arduo, in assenza del giudice naturale del Parlamento, che è la Corte Costituzionale; e in assenza, altresì, del giudice proprio di ogni sistema democratico, che è il popolo sovrano. Perché un altro istituto fondamentale voluto dall'Assemblea Costituente non è stato fin qui realizzato: *il referendum*. Se la legge sul referendum popolare fosse stata approvata, e la maggioranza non l'avesse tante volte fatta rimbalzare tra Camera e Senato, e alla Camera non l'avesse ultimamente posposta al presente disegno di legge, le polemiche sulla riforma elettorale si sarebbero chiuse e concluse nella sede più propria: le opposizioni avrebbero fatto ricorso al referendum per chiedere l'abrogazione della riforma, e il popolo avrebbe liberamente scelto. Se d'altra parte le opposizioni non si fossero avvalse di tale possibilità, avrebbero esse stesse denunciato e manifestato la loro sostanziale debolezza, avvalorando le tesi governative. Mancando, invece, la legge sul referendum, manca quella possibilità di appello al popolo che in materia è essenziale. Non da oggi essenziale. L'onorevole Bencivenga così si esprimeva, l'11 febbraio 1946, alla Consulta: « Ricorderò qui che, allorquando si discusse la legge sulla proporzionale del 1919, alla Camera dei Deputati, l'onorevole Gambarotta presentò un ordine del giorno proponendo che la legge elettorale, presentata dal Governo e discussa e modificata dalla Camera, fosse poi sottoposta a un referendum, perché la legge sulla proporzionale costituiva già una sensibile modificazione alla nostra Carta Costituzionale, e doveva perciò essere il popolo a darvi il suo assenso ».

Le argomentazioni del Gambarotta, come si vede, sono perfettamente attuali; con questo in più: che egli invocava un referendum come ossequio straordinario alla volontà del popolo, e senza che la Costituzione avesse codificato l'istituto; mentre oggi chi vuole il referendum invoca il normale ossequio alla sovranità popolare, codificato in un istituto che la Costituente ha appositamente coniato, e non ha certamente voluto abbandonare al libito dei futuri legislatori.

La mancanza delle due fondamentali garanzie che a ragion veduta la Costituente ha voluto offrire ai cittadini assume un significato particolarmente grave nella imminenza della fine della legislatura, quando proprio in tale frangente si vuol fare assumere alla Camera dei deputati la più seria delle responsabilità. È questa una eccezione che si potrebbe definire pre-costituzionale, in quanto non incide soltanto sulla costituzionalità vera e propria della legge elettorale, ma addirittura sulla possibilità di emanare una tal legge nella carenza degli istituti che la Costituzione vuole a controllo di tutti gli atti del Parlamento, e in ispecie dei più impegnativi.

Vista nei suoi termini generali, la domanda: *è questa legge conforme alla Costituzione?* si traduce nell'altra: *la proporzionale è sancita nella Costituzione?* Dopo di che, non essendovi in alcun articolo della Costituzione, in apparenza, menzione esplicita del sistema elettorale proporzionale, la questione potrebbe ritenersi chiusa a pieno favore dei presentatori del disegno di legge.

Ma il problema non è così semplice; sia perché non ci si può arrestare alle generalità, sia perché la lettera della Costituzione ha, in questo come in ogni altro caso, bisogno del sussidio di una interpretazione. La domanda deve dunque essere così formulata: *l'Assemblea Costituente intese sancire la proporzionale come sistema elettorale per il Parlamento italiano?*

Dalla Costituente è opportuno, intanto, risalire alla Consulta. Il documento n. 56 di quella Assemblea – « relazione alla legge per le elezioni della Costituente » – parla molto chiaro, ed è da considerare estremamente autorevole, perché rappresenta l'orientamento del primo organo rappresentativo creato nel dopoguerra. Si legge in quel documento:

« Allo scopo della elezione dell'Assemblea Costituente corrisponde, dunque, la rappresentanza proporzionale; qualsiasi sistema maggioritario, uninominale o plurinominale, non condurrebbe ad una rappresentanza espressiva, sia pure per approssimazione, della volontà collettiva e delle direttive politiche. La nuova Costituzione dello Stato sarebbe imposta da una maggioranza; lievi differenze quantitative determinerebbero l'attribuzione di un potere così straordinario ad una maggioranza, la quale disporrebbe delle sorti del Paese ».

Si noti quanto era perentorio, in materia, il linguaggio della Consulta. Quell'Assemblea non esitava a stabilire una specie di equazione tra proporzionale e rappresentatività, negando la legittimità di ogni altro sistema.

Del problema si parlò assai più diffusamente in sede di Assemblea Costituente, e prima di tutto in seno alla Seconda Sotto-

commissione, che se ne occupò dal settembre al novembre 1946. Stralciamo dai processi verbali i passi più significativi, traendoli sempre dal resoconto di quanto ebbero a dire esponenti di quella stessa maggioranza che oggi con tanto accanimento si sta battendo contro la proporzionale e in favore dell'attuale riforma elettorale.

Ecco come viene riferito (seduta del 10 settembre 1946) il pensiero dell'onorevole Cappi: « domanda se sia opportuno rimandare alla legge elettorale alcuni particolari, o se si debba inserire in questo articolo il principio della rappresentanza proporzionale, aggiungendo, dopo «a suffragio universale, uguale, diretto e segreto » le parole « mediante il sistema proporzionale ». Personalmente crede che sia questo un principio che meriti di essere inserito nella Costituzione, salvo a indicare nella legge particolare il sistema di proporzionale ».

Ecco come, nella seduta del 13 settembre, insiste l'onorevole Mannironi:

« Non si capisce perché la Sottocomissione non possa fare un'affermazione solenne per consacrare il principio del sistema proporzionale che può essere considerato come una delle conquiste più importanti delle democrazie moderne... Se da un lato si riconosce che il sistema proporzionale è il migliore, non comprendo perché non si debba consacrarlo in un articolo della Costituzione ».

Più autorevole e completo il pensiero del relatore onorevole Mortati, che così largo contributo diede ai lavori dell'Assemblea (seduta del 7 novembre).

« Le ragioni che a suo parere consiglierebbero di affermare al principio della rappresentanza proporzionale nella Costituzione sono le seguenti: anzitutto che questo è diverso dagli altri sistemi elettorali, appunto in quanto rappresenta, più che altro, un modo di organizzazione dello Stato; poiché la proporzionale costituisce un freno allo strapotere della maggioranza e influisce anche, in senso politico, sulla *stabilità governativa*; infine che sussiste l'esigenza di coordinare le norme per l'elezione della prima e della seconda Camera, cioè da armonizzare le due rappresentanze. ».

Si noti che l'onorevole Morati, cui certo non si poteva addebitare inesperienza o superficialità di giudizio, annoverava tra i pregi della proporzionale il suo benefico influsso sulla *stabilità governativa*; cioè sosteneva, in materia, esattamente il contrario di quel che oggi sostengono i fautori dell'abbandono della proporzionale. Il che non basta certamente a dimostrare che il Mortati avesse allora ragione e i suoi contradittori abbiano oggi torto; ma dovrebbe essere sufficiente a far meditare quanti pretendono trinciar giudizi definitivi e indiscutibili intorno ad argomenti così soggetti alla mutevolezza dei giudizi e delle esperienze.

Bisogna altresì notare, ed è anzi molto più importante, che il Mortati asseriva non essere la proporzionale soltanto un sistema elettorale, ma « un modo di organizzazione dello Stato ». Questo è un dato fondamentale, sul quale torneremo anche in sede politica. L'adozione del sistema proporzionale per la elezione dei rappresentanti del popolo non può essere mai un fatto avulso dal sistema costituzionale tutto intero; è non soltanto parte integrante, ma fondamento dell'edificio. E non è, di conseguenza, pensabile una riforma del sistema elettorale che in pari tempo non costituisca riforma di tutto il sistema su cui poggiano i rapporti civili e politici.

Nella stessa seduta, si leggano i seguenti resoconti di ulteriori interventi degli onorevoli Cappi, Mortati e Uberti, tutti di parte democristiana.

CAPPI. « Osserva che la finalità di assicurare alle Camere legislative una fisionomia di proporzionale rappresentanza delle forze politiche della nazione non deve far dimenticare che essa può raggiungersi soprattutto con un determinato sistema elettorale, che è appunto quello dello scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale.

MORTATI. « Fa notare che se alle Camere legislative verrà affidato il compito della elezione del capo dello Stato, anche questa nomina potrà essere influenzata dal sistema elettorale prescelto per la formazione delle due Camere ».

UBERTI. « Non solo per il criterio organicistico esposto dall'onorevole Mortati e non solo per le ragioni di una necessariamente diversa organizzazione degli organi dello Stato, a seconda che si accolga un sistema maggioritario o proporzionale, esposte dall'onorevole Calamandrei, ma anche per il valore intrinseco di superiore giustizia e per il progresso che rappresenta come espressione della volontà popolare il sistema proporzionale, ritiene che la scelta o meno di questo sistema elettorale abbia rilevanza costituzionale ».

Giungendo la discussione alle conclusioni, i componenti democristiani della seconda Sottocommissione insistono in maniera tassativa affinché si stabilisca che il primo Parlamento repubblicano sia eletto con la proporzionale; accettando in cambio che il sistema elettorale non venga esplicitamente formulato

nella Costituzione; e l'onorevole Cappi propone (seduta dell'8 novembre) il seguente ordine del giorno:

« La seconda Sottocommissione ritiene che le Assemblee create dalla nuova Costituzione debbano essere elette col sistema della rappresentanza proporzionale e che tale principio debba essere, anziché nella Costituzione, incluso nella legge elettorale ».

Infine, l'onorevole Piccioni chiarisce nel modo seguente il pensiero dei colleghi democristiani, e di tutta la Sottocommissione, che, come risulta dal verbale, accetta in pieno la sua tesi:

« Dato che la Sottocommissione, per procedere nei suoi lavori, dovrà aver presente un sistema elettorale, ritiene che, come criterio di orientamento dei lavori stessi e come indicazione per la Commissione per la legge elettorale, si debba porre in rilievo il sistema della rappresentanza proporzionale. Questo *finirà per essere incluso di fatto nella Costituzione,* anche senza esplicita menzione, ove tutta la struttura dello Stato risulti ispirata a quel principio. Per tali considerazioni ritiene che l'ordine del giorno Cappi possa essere approvato ».

Piccioni così si esprimeva, e la Commissione della Costituente – in quel momento uñica interpretę della volontà costituzionale – si associava a lui, quando la Carta costituzionale non era ancora stata redatta e votata. Egli si esprimeva logicamente: se l'assetto costituzionale dello Stato sarà tale da ispirarsi evidentemente ad una concezione proporzionale, cioè egualitaria, cioè democraticamente rappresentativa, non vi sarà alcun bisogno di menzionare esplicitamente il sistema proporzionale in un articolo della Costituzione, poiché quel sistema sarà iscritto in tutti gli articoli, sarà in un certo senso la Costituzione stessa, o almeno il suo spirito; e non sarà nemmeno concepibile adire un sistema diverso, poiché ciò vorrebbe dire mutare i termini del patto costituzionale.

Ora il problema è divenuto ben altrimenti chiaro di quando l'onorevole Piccioni così lucidamente lo prefigurava. Ora la Carta Costituzionale è redatta, è dinanzi a noi, ci impegna; e non vi è chi possa decentemente negare che in tutto il suo complesso essa si ispira ad un concetto proporzionale, rappresentativo, rigidamente ancorato alla valutazione esatta e al rispetto d'ogni prerogativa e diritto delle minoranze. Come è dunque possibile, lo domandiamo ai colleghi dell'onorevole Piccioni, uscire dalla proporzionale senza uscire dalla Costituzione ?

Quando, poi, l'Assemblea Costituente dovette affrontare il problema della legge elettorale, essa non manifestò il più piccolo dubbio. Vedasi quanto è chiaro il documento n. 48-*A* della Costituente (relazione della maggioranza sul disegno di legge: Modificazioni al decreto legislativo 10 marzo 1946, n. 74, per l'elezione della Camera dei deputati): « La Commissione (era relatore il compianto onorevole Fuschini, democristiano) ha ritenuto non potersi soffermare a discutere il principio fondamentale sul quale si basa il congegno elettorale stabilito nel decreto legislativo del 10 marzo 1946, n. 74, e cioè il principio della *rappresentanza proporzionale,* poiché l'Assemblea Costituente ebba a indicare in modo esplicito il suo pensiero al riguardo.

Discutere quindi l'applicazione di tale principio alla legge elettorale per la elezione della Camera dei deputati sarebbe stato in aperto contrasto con la volontà già manifestata, dell'Assemblea Costituente, e la Commissione *non l'ha nemmeno tentato,* pur avendo preso atto al riguardo della riserva di alcuni suoi membri sfavorevoli alla proporzionale ».

E finalmente, discutendosi in Assemblea il progetto di Costituzione, la Costituente votò, il 23 settembre 1947, un ordine del giorno proposto dall'onorevole Giolitti, e così concepito: « L'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale ».

Si notino le dichiarazioni che accompagnarono il voto di tale ordine del giorno. A nome del gruppo parlamentare democristiano l'onorevole Uberti disse:

« Dichiaro che noi desideriamo che il problema del sistema elettorale con la rappresentanza proporzionale sia votato non soltanto per una Camera, bensì per entrambe le Camere.

Nella Commissione dei 75 si è deliberato un ordine del giorno impegnativo circa il sistema da seguire nella legge elettorale, e cioè di attuare il sistema della proporzionale, pur senza includerlo nella Costituzione per lasciar libero il Parlamento, nella eventualità che questo si rendesse opportuno per una qualche situazione particolare, di modificare il sistema elettorale senza modificare la Costituzione. Ad ogni modo, siccome siamo favorevoli al sistema proporzionale per tutte le elezioni, non possiamo votare contro l'ordine del giorno Giolitti, che pertanto voteremo; però desideriamo che lo stesso sistema sia seguito per la seconda Camera ».

A commento di tale votazione, il Presidente dell'Assemblea diceva (seduta del 13 dicembre 1947):

« Discutere quindi l'applicazione di tale principio alla legge elettorale per la elezione della Camera dei deputati sarebbe stato in aperto contrasto con la volontà, già manifestata, dell'Assemblea Costituente; e la Commissione non l'ha nemmeno tentato ».

A quest'ultima parte della nostra documentazione si può obbiettare che l'ordine del giorno Giolitti si riferiva alla legge elettorale per l'elezione della prima Camera dei deputati, e non ad un principio costituzionale. Ciò è formalmente esatto. Ma è anche esatto che al primo Parlamento repubblicano la Costituente attribuiva il mandato di realizzare compiutamente la Costituzione, traducendo in leggi le norme direttive costituzionali e interpretando in maniera diretta la volontà della precedente Assemblea. Nessuno poteva pensare, sul finire del 1947, che il primo Parlamento repubblicano, nei cinque anni della sua vita, non sarebbe riuscito a realizzare pressoché nulla, dal punto di vista delle attuazioni costituzionali; e avrebbe lasciato in eredità alla successiva Assemblea legislativa quello stesso mandato che dalla Costituente aveva ricevuto. Ma ciò in verità è accaduto; e non si può non tenerne conto. Non solo la Corte Costituzionale, il *referendum* il Consiglio superiore della Magistratura, il Consiglio dell'economia e del lavoro, cioè tutti i massimi istituti costituzionali, ma anche una infinità di istituti minori, attendono ancora precisazione, garanzia e formulazione di legge. La Costituzione è ancor quasi tutta da realizzare. È concepibile che si possa affidarne la realizzazione ad un Parlamento costruito su basi non proporzionali ? Non è evidentissimo che se la Costituente avesse potuto prevedere una simile situazione, avrebbe reso tassativa la proporzionale anche per il secondo, e magari per il terzo, Parlamento della Repubblica ?

Riassumendo, dunque, quanto finora abbiamo rilevato in materia costituzionale, si può rilevare che:

1°) La Costituente non prese in considerazione altro sistema elettorale che quello proporzionale.

2°) La Costituente ritenne che solo la proporzionale si addicesse al nuovo sistema costituzionale italiano.

3°) La Costituente fu unanime nel ritenere che soltanto con la proporzionale si potesse eleggere il primo Parlamento repubblicano, come quello che aveva la responsabilità di tradurre la Costituzione in norme di legge.

Bisogna inoltre rilevare, onde completare – sia pur sommariamente – questa indagine di carattere costituzionale, che il sistema del premio alla maggioranza cozza con parecchi articoli della Carta Costituzionale italiana, e precisamente:

*a*) con l'articolo 3, paragrafo 1: « Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, *di opinioni politiche*, di condizioni personali e sociali ».

Questa legge stabilisce una chiara ineguaglianza tra cittadini, a seconda delle opinioni politiche da essi professate. Se tali opinioni per avventura coincidono con quelle della maggioranza, il cittadino ne viene avvantaggiato, sia come elettore che come eleggibile. Altrimenti, egli viene dal congegno del disegno di legge punito e danneggiato;

*b*) con l'articolo 48, paragrafo 2: « Il voto è personale ed *eguale*, libero e segreto ».

Con il congegno stabilito da questo disegno di legge, non può dirsi che il voto sia eguale. Non ne sono eguali gli effetti. Il voto dato ad un partito di maggioranza può valere il doppio del voto dato ad un partito di minoranza. E tutto il corpo elettorale viene automaticamente a dividersi in due categorie diseguali, l'una delle quali ha il privilegio di usufruire, sotto determinate condizioni, di un premio che ne accresce artificiosamente la entità;

*c*) con l'articolo 49: « Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi *liberamente* in partiti... ».

Il disegno di legge attribuisce ai presidenti e segretari dei partiti una facoltà di rappresentanza giuridica nei confronti degli iscritti e dei simpatizzanti, che la Costituzione non prevede. E non essendo tal materia finora regolata da alcuna legge, ma soltanto da rapporti di fatto, accade che qui si innova senza innovare, si regola senza regolare; cioè si fa della confusione costituzionale, legislativa e giuridica;

*d*) con l'articolo 51: « Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza ».

Qui si crea una chiara diseguaglianza nelle eleggibilità. Ci saranno candidati favoriti e sfavoriti in partenza, non già per le loro maggiori o minori qualità personali, per il maggiore o minor seguito, per la più o meno

intensa battaglia propagandistica; ma soltanto perché il meccanismo ineguale della legge avrà stabilito a priori che l'uno debba pagar mezzo quello che l'altro pagherà un intiero. E anche moralmente si creerà in tal modo una diseguaglianza, e una pessima scuola: con la corsa delle candidature verso le liste favorite, e pertanto più comode e facili; e quindi con l'adulterazione o la mimetizzazione opportunistica dei veri sentimenti dei candidati;

*e*) con l'articolo 56, comma primo: « La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale *diretto*... ».

Può dirsi *diretto* il suffragio, in un sistema come quello congegnato in questo disegno di legge, e per effetto del quale può accadere che un solo voto in più o in meno conferito ad una piccola lista apparentata con le liste maggiori, dia a tali liste un premio del 15 per cento, e pertanto determini la elezione di candidati che con quel voto, o con quei pochi voti, e con quella lista non hanno assolutamente nulla a che vedere ?;

*f*) con l'articolo 56, comma primo: « ... in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila ».

Ciò significa che il rapporto 1 : 80 mila riguarda la elezione e non la composizione della Camera dei deputati. Non è dunque conforme alla Costituzione un sistema che, come l'attuale, prevede deputati eletti con diversi quozienti, a seconda che siano di maggioranza o di minoranza;

*g*) con l'articolo 64, comma primo: « Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti ».

Tale norma perde qualsiasi significato e valore in una Camera eletta con il premio di maggioranza. Una norma del genere è, infatti, evidentemente intesa a mettere al riparo il regolamento dai colpi di maggioranza; il che non può avvenire quando la maggioranza sia precostituita attraverso il premio. Cadono quindi tutti i controlli e le garanzie impostate su un determinato « quorum ». Questa eccezione può dunque essere ripetuta a proposito di tutti gli articoli della Costituzione – e sono molti – che richiedono un determinato *quorum* parlamentare per determinate votazioni o deliberazioni di particolare importanza. Basti citare, per tutti, l'articolo 83 della Costituzione, relativo alla elezione del Presidente della Repubblica.

Concludendo: *ci sembra incontestabile che il disegno di legge presentato al nostro esame è in pieno contrasto sia con lo spirito che con la lettera di numerosi articoli della Carta Costituzionale italiana, e deve quindi essere respinto prima ancora che si possa entrare nel merito.*

## PROBLEMI POLITICI

La relazione dell'onorevole Ministro dell'interno al disegno di legge ci soccorre in questa parte, giacché imposta con notevole franchezza i problemi politici di fondo, e consente risposte altrettanto chiare; anzi, le rende indispensabili.

Si osservi, intanto, quanto sia politicamente scoperto l'inizio stesso della relazione ministeriale: « Nell'approssimarsi della consultazione elettorale... ». Già,; è proprio così; questo è il nocciolo della faccenda. Il Ministro entra subito *in medias res*, come un personaggio omerico, e affronta il dramma; il dramma suo e della sua parte, che è costituito dall'approssimarsi della campagna elettorale, e dall'opportunità di non giungervi senza aver prima fatto tutto il possibile per garantirsi in anticipo il successo: un successo che nella precedente occasione gli stessi uomini, evidentemente più fiduciosi in se stessi e nel popolo italiano, mostrarono di ricercare piuttosto nel pubblico consenso che in uno stratagemma elettorale.

È lecito mutare il sistema elettorale proprio alla vigilia delle elezioni, come il relatore ufficiale dichiara di essersi indotto a fare ? Un giornalista ligio alla maggioranza si esprimeva piuttosto severamente, in materia, quando non si trattava, del resto, che di elezioni amministrative: « È bene dire in fatto di leggi elettorali – scriveva Silvio Negro sul *Corriere della Sera* – che non fa per niente buona impressione vederle mutare ogni volta che si convocano i comizi. Si potrà osservare che quelle del 1946 in un certo senso sono state improvvisate dopo un radicale sconquasso della vita politica italiana e che perciò era giustificato che le modalità della consultazione popolare fossero sottoposte a revisione. Il guaio è che questa riforma è compiuta in vista non tanto di un *optimum* teorico che dovrebbe restare valido per sempre, ma per considerazioni di partito che possono essere anche contingenti ».

Quando lo stesso onorevole Ministro dell'interno volle varare il sistema degli apparentamenti per le elezioni amministrative, si disse che egli ricorreva ad una « legge-ombrello », per ripararsi dal maltempo elettorale; e gli si fece giustamente osservare che

una legge elettorale non può fare il tempo, ma deve limitarsi a segnalarlo, come un buon barometro. Tali definizioni e osservazioni tornano perfettamente valide in questo caso.

Così come del tutto valido è il raffronto, che alla Camera venne pure avanzato quando si varò la riforma elettorale comunale, tra l'atteggiamento dell'attuale maggioranza, che è tutta intenta a varare leggi elettorali di comodo, e le maggioranze di altri tempi, le maggioranze, per esempio, del 1912 e del 1919.

Nel 1912 il Parlamento italiano approvava la legge del suffragio universale, e coloro che davano il voto sapevano che con quel voto si precludevano la possibilità di rientrare in aula. Nel 1919 la maggioranza, nata dal suffragio universale, votava la proporzionale sapendo che avrebbero fatto la stessa fine di quella del 1912.

Si ricordino al riguardo, del resto, le memorabili parole dello Zanardelli, autore nel 1880 di una monumentale relazione:

« ...quanto sia stato salutare e provvido che il Governo da parecchi anni abbia preso l'iniziativa di tale riforma, in modo che niuno può credere che il Parlamento sia tratto a fare come espediente ciò che invece esso vuole come principio ».

Principio e non espediente: situazione 1880. Espediente e non principio: situazione 1952. Le prime parole della relazione dell'onorevole Ministro dell'interno lo dicono assai chiaramente.

Subito dopo, la relazione Scelba affronta uno dei temi essenziali della polemica politica che ha preceduto e accompagnato il cammino di questo disegno di legge: la *funzionalità* del Parlamento. Sostiene l'onorevole Ministro che un Parlamento non è funzionale se la maggioranza non è sufficientemente stabile; e che senza un Parlamento funzionale non può darsi un funzionale Governo.

Occorre riconoscere che « funzionale » è aggettivo alla moda; dal campo dell'architettura, ove è stato tramite e giustificazione di innumerevoli guasti, oltreché di qualche cosa buona, è trasmigrato ora nel campo della politica, ove minaccia di determinare o almeno di avallare guai ancora peggiori.

Moda a parte, vediamo quel che può significare nella presente circostanza. Funzionale si dirà un Parlamento che funzioni bene, vale a dire che legiferi nel migliore dei modi, e che nelle sue prese di posizione politiche, come nel controllare l'opera del Governo, interpreti rettamente la volontà del Paese. Sostiene l'onorevole Scelba che condizione essenziale di funzionalità è la stabilità della maggioranza. Questa argomentazione ci mette in grado di sperimentare subito la validità del sistema, perché ci troviamo per l'appunto di fronte a un Parlamento cui non il sistema elettorale, ma la volontà degli elettori ha donato una maggioranza stabile: una maggioranza non inferiore a quella che i partiti di Governo si ripromettono dalla nuova legge.

Non è dunque il caso di impostare il problema in astratto. Impostiamolo in concreto, e domandiamoci: si è appalesata *funzionale* l'attuale Camera dei deputati? Ahimé! sono proprio i colleghi di partito dell'onorevole Scelba che ci rispondono di no; e di no ci ha risposto, in più di un suo intervento, lo stesso Ministro. Sono anni che leggiamo articoli e ascoltiamo discorsi di uomini politici di tutti i partiti, ma per lo più della maggioranza, i quali lamentano, per l'appunto, la scarsa funzionalità dell'attuale Camera; e molte volte il giornale ufficiale della Democrazia Cristiana ha dedicato articoli di fondo a questo importante problema.

Non esiste forse problema su cui siasi manifestata tanta concordia di opinioni; cominciando le disparità quando si tratta di far la diagnosi del male, che gli uni attribuiscono a difetti regolamentari e gli altri a vizi organici, ma cessando ogni divergenza di vedute quando si tratta di lamentare il mancato o lo scarso o comunque il non sodisfacente funzionamento dell'apparato parlamentare.

Ma non basta. Quali le cause di tal malanno? Ve n'è una, da tutti riconosciuta e obiettivamente riconoscibile: l'assenza o addirittura la impossibilità di un qualsiasi dialogo tra le opposte parti; da cui consegue l'inutilità di tutto quanto in Parlamento si dice, o perlomeno di tutto quel che si tenta per modificare il punto di vista predeterminato, non solo nelle grandi questioni ma spesso anche in questioncelle di dettaglio, della maggioranza e della minoranza. Quale l'incidenza della presente riforma elettorale su tale causa? È evidente che, anziché rimuovere il male, si tende a cristallizzarlo e a renderlo inevitabile. È chiaro che, anziché incoraggiare il dialogo, lo si inibisce a priori. È indubbio che, anziché colmare il fosso tra posizioni precostituite, si mira ad approfondirlo, in modo che dall'una e dall'altra parte non ci si possa in alcun modo intendere.

Siamo dunque in presenza di un semplicissimo sillogismo: l'attuale Parlamento non è funzionale perché in esso il dialogo poli-

tico è impossibile; nel futuro Parlamento il dialogo politico sarà a priori impossibile; il futuro Parlamento non sarà funzionale.

Ma la scarsa o mancata funzionalità dell'attuale Parlamento viene altresì riferita ad un altro fattore. Si sostiene che, dopo cinque anni dal 1948, esso non rispecchia più, nelle sue proporzioni, il «Paese reale». Lo sostengono le sinistre, lo sostengono le destre, lo ammette lo stesso centro, che ricorre ad una legge del genere proprio perché sa che l'equilibrio politico non è più quello del 1948 e che una legge elettorale identica a quella del 1948 darebbe oggi luogo a risultati ben diversi. Si ammette comunque, ed è ammissione addirittura lapalissiana, che un Parlamento tanto più funziona quanto più l'opinione pubblica lo considera genuinamente rappresentativo degli stati d'animo e degli interessi attuali del Paese. Anche sotto questa specie, la riforma elettorale che ci viene proposta, anzichè conferire alla migliore funzionalità del Parlamento, gioca in senso esattamente contrario. Essa infatti altera le proporzioni reali, tende ad esaltare forze che potrebbero essere modeste (per il gioco degli apparentamenti combinato con quello del premio di maggioranza) e a deprimere forze che potrebbero essere di primo piano. Essa dà luogo ad un Paese legale che non è la proiezione ma la deformazione (o il ritocco, se così piace alla maggioranza) del Paese reale. Essa sminuisce l'autorità morale e la rappresentatività effettiva della maggioranza, sprona le minoranze all'insofferenza e alla ribellione potenziale. In altri termini, essa compromette le fondamentali funzioni del Parlamento, raggiungendo l'effetto opposto a quello che l'onorevole ministro dice di essersi ripromesso.

Infine, la scarsa funzionalità dell'attuale Parlamento viene attribuita al predominio assoluto della volontà dei partiti e dei loro organi esecutivi su quella dei deputati intesi come rappresentanti della Nazione. Se infatti è impossibile il dialogo tra maggioranza e opposizione (intendendo il dialogo come processo dialettico e non come vana logomachia), sarebbe almeno possibile il dialogo nell'interno della maggioranza e rispettivamente dell'opposizione; ma a questo punto intervengono le organizzazioni rigide dei partiti, e ogni speranza di autonomia scompare. Alla funzionalità del Parlamento una situazione del genere ha certamente molto nuociuto. Ma la nuova legge non solo non attenua questo inconveniente: lo aggrava. Il sistema dei collegamenti appesantisce la intromissione dei partiti e dei loro esecutivi nella formazione della Camera: anche sotto questo riguardo, dunque, avremo un Parlamento ancor meno funzionale dell'attuale.

La verità è che la riforma presentataci non tende ad assicurare la funzionalità del Parlamento, ma la sua staticità e rigidità. Prestabilito uno schema, che ha potuto esser valido cinque anni fa, e per avventura potrebbe ancora esserlo nel momento delle elezioni, ma non per questo deve esserlo per un altro quinquennio o vita natural durante, lo si fissa in maniera rigida, si impedisce ogni alternativa, si stronca ogni evoluzione, si toglie di mezzo ogni interesse politico effettivo, si assegna a priori la ragione agli uni, il torto agli altri, ai primi il potere, agli altri una sterile e inascoltata opposizione; e su tutto questo, che è la negazione della funzione vitale d'ogni Asseblea rappresentativa, si pone l'etichetta modernista della «funzionalità».

A proposito della strana dottrina della funzionalità, è stato già osservato che quei «democratici» che se ne riempiono la bocca non si avvedono di ripetere la teoria più reazionaria che mai sia stata enunciata in questo campo, quella cioè dei giuristi tedeschi, che concepiscono le elezioni solo come meccanismo per porre in essere gli organi dello Stato o dell'amministrazione; mentre tutte le correnti democratiche del pensiero moderno hanno sostenuto che prima di questa esigenza bisogna sodisfare l'altra, consistente nel dar voce alle aspirazioni che si agitano nel corpo elettorale, chiamando il popolo a partecipare alla determinazione della volontà degli organi collettivi.

Vuole l'attuale maggioranza affrontare seriamente e onestamente il problema della funzionalità tecnica del Parlamento? Abbia allora il coraggio di guardare nel fondo del problema, e di riprendere il cammino verso il Parlamento corporativo, cui nel 1947, alla Costituente, si avviava l'onorevole Piccioni con un ordine del giorno che qui ci piace citare nella parte essenziale:

«...Chiamando a partecipare alla seconda Camera i gruppi, nei quali spontaneamente si ordinano le attività sociali, tale rappresentanza deve essere realizzata – secondo un criterio di ripartizione a base territoriale regionale – con metodo democratico, mediante elezioni a doppio grado alle quali concorrano tutti gli appartenenti alle categorie sociali, in modo da promuovere la coordinazione degli interessi dei gruppi con l'interesse generale;

la ripartizione dei seggi deve obbedire di massima al criterio della proporzione tra l'entità numerica delle categorie ed insieme a quello della maggiore responsabilità del lavoro qualificato ».

Questo è un criterio organico di rappresentanza funzionale, discutibile finché si vuole, ma rispondente a un concetto e ad un principio. Altrimenti, non c'è che attenersi ai classici concetti sulla proporzionale, che risalgono proprio alla tradizione democristiana e popolare. Valga per tutte questa pagina dell'onorevole Micheli (relazione alla legge elettorale 1918), che costituisce la più brillante, calzante e pacata replica possibile alla presente relazione dell'onorevole Scelba.

« La critica contro la proporzionale parte dal preconcetto che non siano possibili né perfettamente oneste e feconde le coalizioni e le collaborazioni fra partiti anche opposti per ragioni precise e determinate, su punti specifici. Mentre esse, avvenendo dopo una esatta rilevazione della realtà non viziata né coartata preventivamente per opera di legge, significheranno non l'alea o il caos, ma l'omaggio a questa legge ben determinata: che saranno compiute soltanto quelle riforme le quali siano così penetrate nella coscienza del Paese da raccogliere largo consenso non solo presso gli individui, ma anche nei partiti.

Ad ogni modo le coalizioni rese eventualmente necessarie dalla riforma proporzionale *non hanno nulla di comune colle coalizioni elettorali del sistema maggioritario, che sono confusioni caotiche e alterano profondamente la fisionomia delle parti*, la quale, per accordi contingenti, non deve cessare di rimanere distinta.

Un sistema elettorale di rappresentanza proporzionale darà allo svolgimento della vita politica regolarità ed ordine; eliminerà tutti gli ostacoli frapposti al normale determinarsi di una scala e di una graduatoria dei bisogni reclamanti provvidenze legislative; e mentre verrà a migliorare, in una proficua opera di feconda collaborazione, i rapporti fra i cittadini e i partiti, tenderà a dare vita solo agli aggruppamenti rispondenti a concezioni politiche organiche, realmente diverse ».

La relazione ministeriale, dopo il tasto della funzionalità dall'Assemblea, tocca quello, non meno delicato, dei diritti delle minoranze. In verità, la parola « diritti » non si incontra in questo tratto della relazione, e *pour cause*; vi si dice che le minoranze debbono avere una rappresentanza « adeguata » (a che cosa? l'aggettivo *adeguato* non si può usare in assoluto) e che la loro « naturale ed essenziale » funzione è quella del *controllo* e dello *stimolo*. Vediamo di colmare noi le lacune linguistiche della relazione dell'onorevole Ministro. Una frase di Cavour chiarisce a che cosa debba essere adeguata la rappresentanza delle minoranze: « Noi non dubitiamo – egli disse – di dichiarare che una delle condizioni essenziali, a parer nostro, di un buon sistema elettorale, si è di assicurare alle minorità nella rappresentanza nazionale una influenza *adeguata alla loro importanza reale* ». L'adeguamento, dunque, non può farsi che ad un dato obbiettivo: importanza reale, cioè voti; non adulterazione dei risultati reali e deformazione del voto; non, cioè, adeguamento ad un dato soggettivo posto e imposto dalla maggioranza.

Quanto al controllo e allo stimolo, è anche troppo facile rilevare, rifacendoci a quanto si è detto prima circa la funzionalità, che la possibilità di un serio controllo è legata alla possibilità di quei dialoghi e di quelle alternative che il nuovo sistema tende a rendere impossibili. Tra gli inconvenienti emersi nel corso della attuale legislatura, la inefficienza dei controlli è stato forse il più aspramente deplorato, e da uomini – soprattutto da un uomo – della maggioranza. È innegabile che la situazione di maggioranza bloccata, che si vorrebbe perpetuare, ha facilitato di molto, se non addirittura determinato, una deficienza di tal genere.

Quanto alla rappresentanza e alla funzione delle minoranze in una Assemblea rappresentativa, ci sembra comunque definitivo quel che scrisse lo Zanardelli nella sua monumentale relazione:

« Se invece, nel modo stesso che le decisioni si devono prendere e si prendono a maggioranza nell'assemblea rappresentativa, anche le elezioni sono fatte a maggioranza, non solo vi possono essere opinioni non rappresentate, ma le decisioni che hanno la maggioranza nell'assemblea possono non averla nel campo elettorale; e così, come dice lo Stuart Mill, « la democrazia non raggiunge il suo scopo di dare il Governo alla maggioranza numerica, mentre essa la dà ad una maggioranza della maggioranza, la quale spesso non è che una minoranza rispetto al tutto ! ».

A questo punto la relazione del Governo affronta un argomento politico di importanza determinante, perché qui è la chiave di tutto l'atteggiamento governativo in merito alle elezioni della prossima primavera. Di-

chiara l'onorevole ministro che la democrazia italiana « deve affrontare ostacoli di carattere assolutamente eccezionale » (a ostacolo eccezionale legge elettorale eccezionale: il sottinteso è evidente) per la presenza in campo « di movimenti politici aventi per fine l'instaurazione di governi totalitari ». Sicché si tratta di garantire, attraverso la legge elettorale, « il mantenimento delle stesse libertà civili e politiche », contro la minaccia rappresentata da « massicci partiti totalitari, ferreamente organizzati, legati da vincoli disciplinari e politici verso Governi stranieri, i quali non lesinano loro aiuti di ogni sorta, non escluso, all'occorrenza, anche quello militare ».

Noi vogliamo senz'altro, per rapidità di discussione, accettare per buono il quadro che della situazione politica italiana ci offre, con tali drammatiche espressioni, il ministro dell'interno. Se lo discutessimo, o soltanto volessimo approfondirlo, il discorso si farebbe troppo lungo, e sconfineremmo dal tema. Ammettiamo dunque che l'onorevole Scelba abbia detto la verità, e tutta la verità, senza aggiungere e senza dimenticare proprio nulla. Ammettiamo dunque che sia fondata la ben nota sua tesi della *bivalenza* dei pericoli cui è esposta la democrazia in Italia, e che tanto a destra quanto a sinistra esistano movimenti tendenzialmente o scopertamente totalitari.

Quanto al « pericolo di destra », l'onorevole ministro dell'interno vorrà ammettere che è almeno strano che proprio lui dichiari esser necessaria una riforma elettorale per combatterlo o per contenerlo. L'onorevole ministro dell'interno vorrà, speriamo, avere la bontà di ricordare a se stesso che proprio lui ebbe per mesi e mesi a sostenere, nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento, che una legge speciale recante il suo nome avrebbe risolto definitivamente il problema, eliminando la *destra* se inguaribilmente nostalgica e totalitaria, riconducendola e mantenendola entro i binari della democrazia se suscettibile, alla severa prova di così rigide norme di legge, di rientrarvi. Mai fu detto, neppure durante la discussione della legge Scelba, neppure dai più accesi avversari del « neofascismo » in quel dibattito intervenuti, che a quelle norme sarebbe stato necessario sovrapporre, in prosieguo di tempo, una legge elettorale speciale. Anzi fu detto e garantito il contrario; fu detto e garantito che la legge, mettendo al bando l'illecito, avrebbe costituito una invalicabile barriera contro qualsiasi altra norma persecutoria e discriminatoria, riconducendo tutto il problema nella sfera del diritto eguale per tutti.

Adesso si viene a raccontare all'opinione pubblica che « il pericolo di destra » è più vivo che mai; e che per combatterlo occorre istituire un sistema per cui i voti dati alla opposizione di destra, nella quale assai facilisticamente si comprende tutto ciò che non è con i comunisti e non è con il Governo, valgano la metà dei voti dati ai partiti di centro. A quante riprese, signori della maggioranza, voi ritenete di dover « salvare » la democrazia » nei confronti della destra ? Non ci sembra che questo problema possa essere riproposto ad ogni mutar di stagione elettorale (non a caso, probabilmente, la legge Scelba fu varata in coincidenza con le amministrative meridionali). Altrimenti si ingenera nella pubblica opinione il legittimo sospetto che non di un pericolo si tratti, ma di un pretesto.

E a parte ciò, come è possibile sostenere al tempo stesso che un determinato movimento politico è tanto accetto alla pubblica opinione da diventare elettoralmente pericoloso per la maggioranza, ed è indegno di rappresentare democraticamente, con il loro autentico peso, quelle stesse correnti d'opinione che lo sostengono ? La contraddizione nol consente. Non è in sede di legge elettorale che si impostano e si risolvono problemi del genere. Questi sono problemi di Governo e sono problemi di legislazione; o per meglio dire, *erano* problemi di Governo e di legislazione: poiché sta per spirare il quinquennio entro il quale la maggioranza aveva il dovere e anche il diritto, se lo riteneva opportuno, di far la sua politica con i mezzi veramente ingenti ed eccezionali che la votazione del 18 aprile mise nelle sue mani.

Il discorso si fa molto più grave se dal « pericolo di destra » si passa al « pericolo di sinistra ». Immaginiamo che a tale « pericolo » siano dedicati quei passi della relazione dell'onorevole ministro in cui si parla di forze politiche asservite a Governi stranieri, di massicci partiti totalitari, che non esiterebbero a farsi aiutare anche sul piano militare dagli organismi extranazionali cui sono legati. Immaginiamo che il ministro dell'interno, che ha il dovere in materia di essere bene informato, abbia voluto alludere a quello che viene comunemente detto « l'apparato » del partito comunista italiano. Immaginiamo che egli abbia voluto con ciò fare riferimento ad altre gravi dichiarazioni governative; per esempio, al discorso che egli stesso pronunciò alla Camera il 28 otto-

bre 1950, quando denunciò apertamente l'esistenza di una organizzazione militare clandestina del partito comunista italiano, e disse di averne i piani e di conoscere, per talune province, i nomi dei dirigenti responsabili. Se così è, l'onorevole ministro e l'intiera maggioranza non possono uscire da un ferreo dilemma:

o le loro informazioni sono esatte (e noi non ne dubitiamo, anzi riteniamo che, se qualche inesattezza vi è, sia per difetto e non per eccesso), e allora debbono spiegare alla pubblica opinione perché non hanno applicato la legge vigente contro organizzazioni di tal genere. È falso che occorrano leggi speciali; è falso che si possa agire, in tal settore, solamente quando la maggioranza disporrà delle nuove leggi « per la difesa della democrazia » (che, tra parentesi, sono combattute proprio da uno degli alleati della democrazia cristiana nella presente battaglia pre-elettorale). Il Codice penale è tuttora in vigore, e non è stato affatto abrogato dalla Costituzione; tanto è vero che quando il Governo ritiene necessario applicarlo, anche nelle parti considerate « fasciste » (vedi persecuzione giudiziaria dei giovani che non risposero alle cartoline rosa), lo applica senza esitare un istante. La legge sul controllo delle armi è in pieno vigore; e non si ottempera ad essa scoprendo depositi su depositi clandestini, e incriminando il povero custode che non sa mai nulla, mentre i veri responsabili, che tutti conoscono, restano indisturbati e impuniti. Si è arrivati recentemente all'assurdo. Un ministro responsabile, anzi il ministro responsabile per antonomasia, nel caso di cui trattasi, il ministro della difesa, ha dichiarato essere a conoscenza che nel suo stesso Ministero le cellule comuniste lavorano in ogni piano e in ogni settore; ha ammesso, cioè, che le quinte colonne sono in piena attività di servizio nell'esercito italiano; dopo di che non ha annunciato di aver preso il minimo provvedimento;

o le informazioni del ministro e della maggioranza non sono esatte (ma non lo crediamo); e allora non è assolutamente lecito montare una simile macchina propagandistica e allarmistica per nulla.

Ad ogni modo è chiaro, qualunque delle due ipotesi sia la vera, che un problema di tal genere non ha nulla a che vedere con la legge elettorale. Non è mai accaduto che un Governo abbia difeso lo Stato contro i sovversivi alterando i rapporti elettorali nel Paese. Anzi, questo è il maggior servizio che ai sovversivi, se ci sono, si possa fare; perché diminuendo la base rappresentativa del Parlamento si scredita il Parlamento stesso, e si avallano proprio le tesi sovversive. Se le sinistre avranno nel prossimo quinquennio trà le loro mani, per agitare il Paese, l'arma formidabile della permanente messa in stato d'accusa di una maggioranza che esse sosterranno non essere veramente tale, le sinistre potranno ringraziare questa legge, che, dando al Governo qualche deputato in più, gli toglierà credito e forza in proporzioni molto maggiori.

Né si dica che con la proporzionale le sinistre avrebbero la possibilità di salire esse al potere. Se così fosse, la presente legge sarebbe addirittura suicida e criminosa, poiché le sinistre potrebbero raggiungere e superare esse il 50 per cento, e non solo conseguire la maggioranza, ma consolidarla con il premio. Il presupposto della attuale riforma è proprio l'opposto, ed è matematicamente esatto: le sinistre non sono oggi in condizione di conseguire la maggioranza; una maggioranza anticomunista è comunque un dato acquisito; la proporzionale consacrerebbe tale maggioranza. Cosa si vuole dunque ottenere abbandonando la proporzionale proprio nel momento in cui essa garantirebbe il conseguimento di uno dei fini che la maggioranza dichiara di perseguire? È evidente: si vuol minacciare la sinistra ma si vuol colpire la destra. Si vuole chiudere il passo ad alternative che l'attuale maggioranza non gradisce, scambiando i propri umori con la volontà del Paese, e non attendendo che il Paese si sia pronunciato prima di deliberare. Questa nostra tesi è tanto vera, che il recente Congresso nazionale democristiano l'ha pienamente e scopertamente affermata: basti ricordare, tra gli altri, gli interventi degli onorevoli Taviani e Scalfaro, e dello stesso Segretario del partito onorevole Gonella.

Del resto, un membro del Governo, il Ministro La Malfa, ha testualmente dichiarato (in seno al Consiglio nazionale del suo partito): « Questa legge elettorale è soprattutto un'arma di lotta contro l'estrema destra, e noi dobbiamo avere consapevolezza di questa realtà ». E in Commissione interni non ha forse l'onorevole Poletto pateticamente detto alle sinistre: *perché tanta opposizione contro questa legge, se la legge stessa è praticamente intesa a colpire soprattutto le destre?*

Questa è la realtà; ed è perfettamente inutile tentare di camuffare dinanzi all'opinione pubblica come anti-sovversiva una

legge che offre ai sovversivi delle carte preziose, e tende invece a sottrarle ai loro principali nemici. Non è sul terreno delle riforme elettorali, ripetiamo, che un Governo e una maggioranza responsabili combattono il sovversivismo.

È diventato addirittura di prammatica, nelle polemiche intorno a questo disegno di legge, il raffronto con la legge elettorale Acerbo. Noi non insisteremo in questo raffronto, perché riteniamo che ogni legge abbia una sua logica, e siamo intenti, in questo caso, ad analizzare la logica di questa legge, che ovviamente rispecchia la situazione politica presente, e non ha nulla a che vedere con la situazione politica dell'ormai lontano 1923-24. Qualche accenno è tuttavia necessario, perché dall'una e dall'altra parte i riferimenti alla legge Acerbo si sono appalesati, a nostro giudizio, tendenziosi.

Ci limiteremo a osservare schematicamente che:

1°) Il raffronto, sul piano tecnico, non è illegittimo; perché è bensì vero che la legge Acerbo assegnava il 65 per cento dei seggi e chi avesse conseguito anche soltanto il 25 per cento dei voti, e quindi trasformava una maggioranza relativa, o addirittura una minoranza, in maggioranza assoluta, mentre l'attuale legge conferisce il premio a chi supera il 50 per cento; ma è altrettanto vero che la legge attuale contempla partiti singoli e gruppi di partiti collegati, che collettivamente raggiungano quella percentuale. Quanti hanno studiato il meccanismo della legge sanno benissimo che con una percentuale più bassa del 50 per cento, e anche notevolmente più bassa, un partito che sia collegato con altri può assicurarsi il premio di maggioranza, e riportare un numero di deputati superiore alla metà del totale, cioè *conseguire la maggioranza assoluta dei seggi con una maggioranza relativa o addirittura con una minoranza di voti, esattamente come nel caso della legge Acerbo.*

2°) Le tesi sostenute contro la legge Acerbo dai rappresentanti del gruppo popolare (sorvoliamo qui del tutto sugli atteggiamenti non lineari di quel gruppo in quella occasione: una simile analisi ci porterebbe lontani dal nostro assunto, e avrebbe un sapore prettamente polemico) furono allora sostanzialmente identiche alle tesi oggi sostenute dai difensori della proporzionale contro gli ex-popolari del 1923. La relazione di minoranza contro la legge Acerbo portava le firme di otto Commissari: Bonomi, Chiesa, De Gasperi, Falcioni, Graziadei, Lazzari, Micheli, Turati. Che cosa dice, in sostanza, tale relazione? Essa dice:

« Voi criticate la proporzionale, perché frantuma e disperde le forze, impedendo la formazione di governi efficienti, perché impone all'elettore la scelta fra liste non composte da lui, perché abbassa il livello delle assemblee e provoca il decadimento del costume parlamentare, ecc.: ma, col nuovo sistema, « la proporzionale rimane nel suo pesante meccanismo di liste, quozienti, e preferenze: soltanto, essa non assegna più a ciascun partito ciò che gli spetta, ma dà all'uno, togliendo agli altri, un premio che distrugge il concetto equo di proporzione ». E più oltre: « Il sistema che si propone non accoglie il principio della genuina maggioranza, poiché esso attribuisce ad una frazione del corpo elettorale una grandissima maggioranza nell'Assemblea, senza pretendere che questa frazione costituisca la maggioranza del corpo elettorale, ma esigendo soltanto che questa minoranza premiata sia superiore a ciascuna delle altre minoranze, in cui si fraziona la massa dei votanti ». E ancora: « Tutto questo artificioso sistema, che permette ad un partito che non è la maggioranza del corpo elettorale, di conquistare da solo il potere e di tenerlo da solo con una maggioranza strabocchevole, distrugge la funzione del Parlamento, riducendola alla pura registrazione della volontà del partito dominante, il cui governo, contro lo spirito della nostra Costituzione, dominerà indisturbato fino alla nuova consultazione del paese ».

Nessuno vorrà negare che tali espressioni sono di una sorprendente attualità.

3°) Le tesi sostenute dai fautori della legge Acerbo, dal relatore Casertano, dallo stesso Mussolini, furono precisamente le stesse che oggi la maggioranza mette in campo per appoggiare la riforma elettorale. Per convincersene, e senza perdere ulteriore spazio in citazioni, basta fare il raffronto, vedendo gli atti parlamentari a pagina 2120, legislatura XXVI, sessione 1921-1923.

4°) Una felice interruzione dell'allora deputato popolare Paolo Cappa, oggi senatore e Ministro democristiano, dipinge perfettamente la situazione del 1923 e quella attuale. Disse Paolo Cappa ai deputati fascisti, nella seduta del 12 luglio 1923: « Ma se è vero che siete di più, fate allora le elezioni con la proporzionale! ». (E, sia detto a puro titolo di cronaca, le elezioni del 1924 dimostrarono che effettivamente erano di più e che avrebbero potuto fare le elezioni con la

proporzionale senza ottenere un risultato molto diverso. Infatti, il « listone » conseguì da solo oltre il 64 per cento dei voti, aggiudicandosi col premio 374 seggi, mentre senza il premio ne avrebbe avuti 347, più che sufficienti per costituire una maggioranza assoluta).

Dopo essere stata tanto franca e scoperta, anche se tendenziosa, nel drammatizzare i precedenti politici immediati della riforma elettorale, la relazione ministeriale tenta, stranamente, di minimizzare la portata della riforma stessa. Quella che un minuto primo era una formidabile « arma di lotta » della democrazia contro i totalitarismi, un baluardo invalicabile contro i tentativi di soffocare la libertà, e via dicendo, un minuto dopo diventa, nella relazione dell'onorevole Ministro, « un limitato correttivo del sistema vigente ». In altri termini, si tenta nella relazione scritta quel che è stato tentato in Commissione interni in sede di relazione orale: minimizzare il provvedimento, parlando di *talune modifiche* che non inciderebbero sul sistema e non metterebbero neppure in discussione il criterio della proporzionalità.

Questa è la parte, francamente, più spiacevole della relazione ministeriale. E oseremmo rilevare che è altresì la più inutile, perché la differenza tra proporzionale e premio di maggioranza è di una evidenza solare, ed è differenza di sistema, non modifica *nel sistema*. O si è nella proporzionale, salvo a stabilirne le modalità, ai fini dell'assegnazione dei resti (e tutti sanno che le modalità, in tal campo, possono essere e sono state svariatissime); o si esce dal sistema, e allora non si tratta più di modifiche relative *alla utilizzazione dei resti*, ma di un diverso criterio *per la fissazione dei quozienti interi*. Qui è il passaggio dall'uno all'altro sistema. Quando, come nella fattispecie, vi sono, per i quozienti interi, due diverse cifre, una di maggioranza e una di minoranza, siamo fuori dalla proporzionale, e siamo dentro un sistema maggioritario, cioè abbiamo abbandonato il principio della propozionalità per abbracciare il principio opposto, risolvendo a rovescio un problema che appassionò generazioni e generazioni di uomini politici italiani, e la cui soluzione in senso proporzionalista fu salutata come una luminosa vittoria di quegli uomini e di quelle correnti che oggi vogliono rimettere la proporzionale in soffitta o in cantina.

È dunque umanamente spiegabile, e lo comprendiamo senz'altro, che quegli stessi uomini, trovandosi oggi nella dolorosa necessità di rinnegare una delle fondamentali battaglie della loro tradizione politica, tentino di mascherare la situazione; ma non ci sembra giusto che essi pretendano di essere seguiti in ciò dall'opinione pubblica, la quale ha registrato prese di posizione e affermazioni che noi ci permettiamo ricordare ai rappresentanti della maggioranza, onde si guardino nello specchio dei loro nobili precedenti, e siano più prudenti nelle loro attuali affermazioni polemiche. Non vogliamo risalire tanto addietro quanto potremmo, perché ci si potrebbe rimproverare di riferirci a situazioni politiche troppo diverse dalla presente. Restiamo nei limiti di questo dopoguerra; e vediamo cosa abbiano detto alla Consulta i rappresentanti democristiani in difesa della proporzionale, e in dura battaglia contro qualsiasi tentativo di abbandonarla o deformarla.

Ecco taluni passi di un importante discorso dell'onorevole Umberto Merlin, pronunciato alla Consulta il 12 febbraio 1946.

« Noi, pur rispettando e avendo ascoltato con la massima attenzione quello che ha detto il professor Einaudi, rimaniamo fermi nella difesa della proporzionale, non come ha detto Boeri, per ammirare un feticcio, ma perché, attraverso la nostra non più breve esperienza ed i nostri studi, ci siamo convinti che se nulla è perfetto, e meno che mai in materia elettorale, tuttavia, tra i varî sistemi, quello della proporzionale appare il meno difettoso e perciò noi l'abbiamo accettato e lo approviamo. Siamo favorevoli e *lo saremo sempre per qualunque Parlamento* ».

« Voi concepireste che un'Assemblea eletta col sistema maggioritario, *vale a dire col 51 per cento eventualmente dei voti*... avesse la capacità morale per decidere delle gravi questioni di cui ho fatto un pallido cenno » ?

« Io, che ho sentito gli stessi argomenti contro la proporzionale detti da Mussolini e dai fascisti, ripetuti anche ieri da persone pur così lontane dal pensiero di quella gente, io non posso tacere, a nome del mio gruppo, una parola di difesa ».

« Affermiamo netto e chiaro questo concetto: *Teoricamente nessuno può discutere che la proporzionale è il miglior sistema perchè dà a ciascuno il suo: tanti voti, tanti mandati* ».

« La proporzionale combatte i personalismi, combatte gli egoismi locali, combatte i patti Gentiloni, combatte tutte le transazioni e i conformismi. La proporzionale, congiunta al suffragio universale, non ha fatto più parlare in Italia nè di corruzione, nè di influenze dei prefetti, nè di altri metodi di

pressione governativa che col collegio uninominale erano di moda ».

« La proporzionale divulga e diffonde le grandi idee, eleva il tono della lotta elettorale».

« *Si torna all'accusa generica, che è poi il grande argomento di opposizione, che la proporzionale non assicura la stabilità dei Governi, anzi non permette nemmeno la formazione di un Governo.*

Rispondo: anche in Italia, dopo ogni guerra, e dopo le varie vicende che il Paese nostro ha attraversato, vi furono sempre crisi ministeriali frequenti. L'esperienza della proporzionale dal 1919 al 1921 fu troppo breve per darne un giudizio completo e positivo.

La proporzionale allora mandò alla Camera – io non faccio critiche, ma constato dei fatti – un gruppo di 150 deputati, i quali, sia pure per le loro buone ragioni, rifiutarono in pieno ogni collaborazione al Governo.

*Contro la proporzionale si scagliò il fascismo, nemico di ogni cosa buona, e Mussolini odiava la proporzionale perché odiava i partiti* ».

« Poco male, del resto, se saremo costretti a fare un Governo di coalizione, anziché un Governo di maggioranza. Forse i meriti del primo possono essere maggiori di quelli del secondo. Ma impediremo, o signori, che, costringendo gli elettori a fare *vergognose transazioni* nel momento di deporre la scheda nell'urna, *si mortifichi nel modo peggiore la dignità e la personalità umana* ».

Ancora più autorevole, e certo non meno esplicito, l'onorevole Piccioli diceva alla Consulta (seduta del 14 febbraio 1946):

« I mali che si rimproverano alla proporzionale non sono evidentemente profondi e sostanziali ma connaturati, se mai, con il persistente costume politico italiano e con alcune caratteristiche peculiari della nostra vita politica, specialmente locale ».

« Tutte le nascenti e rinascenti democrazie sono intimamente, strettamente legate col sistema proporzionale ».

« La verità vera è che il fascismo appena affermatosi, *ha sentito la prima, la suprema necessità di strangolare la proporzionale, e soltanto quando l'ha strangolata ha avuto la via libera verso la più sfrenata e dissennata dittatura* ».

« E se difficoltà ci furono nel breve periodo nel quale la proporzionale fu applicata, esse non derivavano dal sistema in sè, ma soprattutto, oltre che dalle difficoltà oggettive di quella particolare situazione, dai residui di impostazioni mentali errate e dalla posizione polemica – più che politica – errata di gran parte degli uomini politici di allora ».

« La proporzionale *è anche una forma di permanente controllo dell'opinione pubblica*, indica nei grandi settori... quelle che sono le vere oscillazioni dell'opinione pubblica ».

Dopo di che, non si capisce quale valore possano avere le affermazioni della relazione ministeriale, secondo cui il nuovo sistema garantirebbe « la stabilità del Governo » e assicurerebbe « il progresso materiale e morale dei cittadini ». Dobbiamo considerare soltanto come una piacevolezza quest'ultima affermazione ? Pensiamo di sì; perché ci sembrano invero troppo ardui i rapporti tra la riforma elettorale e il progresso *materiale* e *morale* (!) del popolo italiano.

Quanto alla « stabilità » governativa, nessun dubbio che da una maggioranza assoluta, se composta da un solo partito o da un gruppo di partiti del tutto solidali (e su questo punto torneremo tra poco), può derivare un Governo stabile. Ma è molto strano che l'onorevole Ministro proponente non si sia accorto che questo è il grande argomento delle dittature ! Sappiamo tutti che il sistema demo-parlamentare è un sistema relativamente instabile; e ci è stato insegnato che in tale instabilità e mutevolezza, cioè nella possibilità di adeguare di continuo gli organi rappresentativi alla mutevole volontà del popolo, sta il segreto, la legittimità, la superiorità, la moralità della democrazia. Ce lo hanno insegnato proprio gli uomini che adesso vengono a sostenere il contrario in contraddittorio con noi. È stata fatta una legge apposita per mettere al bando ogni partito che si ispiri al principio della dittatura, cioè della stabilità e rigidità del Governo; dopo di che ci si viene a dire che per difendere la democrazia dalle dittature e dai totalitarismi occorre rendere *stabile*, cioè dittatoriale negli effetti se non nel punto di partenza, e tendenzialmente totalitario, il regime democratico.

Ci sembra, francamente, che si esageri. Ci sembra che quello della *stabilità* dovrebbe essere l'ultimo argomento portato in campo dai sostenitori della legge. Se essi, poi, intendessero semplicemente rilevare che da un Parlamento eletto con la proporzionale derivano crisi politiche troppo frequenti, noi dovremmo invitarli a rendersi conto che se la tesi viene sostenuta in assoluto, se, cioè, si vogliono evitare del tutto le crisi, siamo daccapo alla necessità di abbandonare la democrazia per la dittatura, unico sistema che non patisce crisi, salvo quella finale; se poi la tesi viene avanzata in senso relativo, se, cioè, si teme che le

crisi siano *troppe*, è necessario tener conto delle esperienze storiche, le quali dicono che i periodi critici non sono stati mai determinati dalle leggi elettorali, ma da cause ben più profonde. Diceva l'onorevole Abbiate alla Consulta (15 febbraio 1946): « La proporzionale sarebbe causa della instabilità dei Ministeri ? Nel mio Piemonte dal 1848 al 1860 si succedettero 14 Ministeri; e non vigeva la proporzionale nè il suffragio universale ».

E questo fia suggel... per quanto riguarda la seconda parola magica della relazione ministeriale: *stabilità*.

A questo problema si riallaccia direttamente l'altro, gravissimo, degli apparentamenti, che fu già l'oggetto di appassionati dibattiti in Parlamento quando venne presentata la riforma elettorale amministrativa (e quando, tra parentesi, tutti gli esponenti della maggioranza negarono che un simile sistema avrebbe potuto trasmigrare dalle elezioni amministrative a quelle politiche). Fu in quella occasione rilevato, quando la maggioranza sosteneva che quella legge assicurava la *stabilità* delle amministrazioni comunali, che fra stabilità e apparentamenti esiste un insanabile dissidio.

Come si fa ad affermare che la stabilità viene meglio garantita attraverso il collegamento di varie liste, ciascuna delle quali sta ferma ad un particolare programma ? Può risultare dal collegamento di tutte queste liste, facenti capo a diversi programmi, una amministrazione che dia garanzia di stabilità, se è vero che garanzia di stabilità vuol dire anche garanzia di esecuzione di un programma preordinato sul quale convengono le varie parti che concorrono a formare l'amministrazione ?

Ma se la maggioranza stessa afferma che ogni partito si presenta col proprio programma (ossia che non vi è nulla, né nella legge né fuori di essa, che ci dica che le liste apparentate si debbano accordare su un programma concreto, che dovrà poi essere svolto durante i cinque anni successivi), come si fa ad affermare che questo è il metodo il quale assicura una stabilità seria e concreta e non una stabilità affidata al caso e comunque insidiata inizialmente dalla necessaria diversità dei programmi ?

Diceva l'onorevole Turati nel 1919, nei riguardi di analoga impostazione, e in difesa della proporzionale:

« Le coalizioni debbono farsi sui programmi, per l'attuazione di determinati punti di programma: allora sono utili, necessarie, moralissime. Ciò che è immorale ed ipocrita è la coalizione fatta prima, dagli uomini contro i programmi, dagli uomini per il successo personale e col sacrificio dei programmi ».

E con felice ironia rilevava un deputato alla Camera, durante la polemica sulla legge elettorale amministrativa:

« Voi volete una maggioranza fittizia: voi unite tre mozziconi: uno di « toscano », uno di « avana » e uno di « Minghetti », per esempio, vi mettete attorno un po' di carta gommata, e dite: ecco un sigaro. Ma non è un sigaro, sono tre mozziconi ! ». A parte il fatto che i mozziconi sono quattro, il paragone è perfettamente calzante.

Qui si solleva il problema politico dei partiti cosiddetti « minori », i quali, a forza di accettare, con apparente compiacimento o almeno con docilità, una simile definizione, finiscono involontariamene per scivolare nell'altra, di partiti « minorati » o « menomati », nella loro facoltà di scelta, dal più grosso partito di maggioranza.

Ci si potrebbe obiettare che questo è problema di altrui pertinenza. Ma è chiaro che non è così: questo è problema politico di pertinenza dell'opinione pubblica italiana, la quale, comunque consideri o apprezzi determinati gruppi, non può assistere senza legittima preoccupazione a quello che potrebbe esssere un adulteramento progressivo di tutta intiera la situazione politica del Paese.

Gli esponenti della Democrazia Cristiana dichiarano che con questa legge essi difendono, tra le tante altre cose, anche i partiti « minori », purché, beninteso, facciano parte dello schieramento « democratico ». Rispondiamo a questa tesi con le parole, assai chiare, di cui si servì l'onorevole Vigorelli durante la discussione della legge elettorale amministrativa. Tali parole conservano, ci sembra, piena attualità:

«Poniamo il quesito nella sua realtà obiettiva: può esistere un piccolo partito, che voglia essere ad ogni costo fedele alla sua autonomia, che voglia ad ogni costo difendere piuttosto i valori morali che gli interessi materiali o, peggio, i profitti elettoralistici. Questo partito pensa di presentarsi solo alle elezioni. In che condizioni si troverà ? È così che difendete il piccolo partito ? Voi lo difendete, solo che quel partito sia disposto a diventare un partito satellite della democrazia cristiana. Solo a questa condizione si ottiene la tutela; cioè quel partito è tutelato solo se accetta, non voglio dire di asservirsi, ma di menomare la sua libera indipendenza di pensiero, la sua autonomia di atteggiamento, di iniziativa, di azione politica. E allora non si tutelano i

piccoli partiti; si creano due specie di piccoli partiti: i partiti protetti, ed i partiti trascurati; i partiti i cui elettori sono di prima categoria, ed i partiti i cui elettori sono di seconda categoria ».

Ma il discorso non vale soltanto per i piccoli partiti i quali abbiano il coraggio (e non sembra ve ne siano, nello schieramento di maggioranza) di presentarsi da soli; vale altresì, e forse più pesantemente, per i partiti che, credendo di mantenere o di fare la propria fortuna, accettano o addirittura sollecitano l'abbraccio del partito di maggioranza. Perché si è discusso tanto sui 385 o 380 deputati ? Perché la Democrazia Cristiana ha dichiarato di non essere assolutamente disposta a scendere di un seggio al disotto della cifra limite di 380 ? Non è un mistero per nessuno. La cifra limite di 380 è stata studiata in modo da offrire alla Democrazia Cristiana la possibilità, se non addirittura la certezza, di assicurarsi la maggioranza assoluta in Parlamento da sola, e di poter quindi governare senza o contro i partiti satelliti. E allora, quale è il vantaggio che tali partiti hanno acquisito aderendo alla formula governativa ? Qualche seggio in più ? È molto dubbio che con il nuovo sistema, e con le condizioni psicologiche di favore che esso determinerà per la Democrazia Cristiana e contro i partiti satelliti, questi ultimi riescano a risalire, mercé la partecipazione al premio di maggioranza, lo svantaggio che affronteranno presentandosi al corpo elettorale, o ad una parte cospicua di esso, in una situazione così poco chiara e lusinghiera. Ma è in ogni modo certo che non qualche deputato in più conta, ma la possibilità che i deputati di un gruppo, quale che sia il loro numero, pesino sulle decisioni e sulla formazione stessa del Governo. Se la Democrazia Cristiana riesce a impedire ciò nei confronti dei partiti satelliti, essi si troveranno durante il prossimo quinquennio, grazie allo strumento legislativo da essi stessi offerto alla Democrazia Cristiana, nella poco invidiabile situazione di essere « a Dio spiacenti ed ai nimici sui »: invisi a tutta quella parte della opinione pubblica che sarà malcontenta del regime democristiano e attribuirà ai partiti minori una pesante parte di responsabilità nell'avergli consentito di edificare le sue fortune sul « patto a quattro » per la legge elettorale; guardati con sospetto dalla stessa Democrazia Cristiana, che nelle loro critiche denuncerà – cosa che è già accaduta e che certi uomini politici dovrebbero ricordare assai bene – la *nera ingratitudine* di gruppi eccessivamente valorizzati e beneficiati.

Non si può abbandonare, d'altra parte, il ragionamento relativo ai partiti « minori » senza accennare – anche questo è appassionante problema politico – a loro precedenti e recenti atteggiamenti in fatto di leggi elettorali.

Dal 1948 in qua le crisi ministeriali non sono state frequenti; ma una delle più laboriose, e senza dubbio la più importante, fu proprio quella che trasse origine, tra il dicembre 1949 e il gennaio 1950 – sono trascorsi appena tre anni ! – da un contrasto di fondo sulla legge elettorale amministrativa. Si sfasciò addirittura la compagine a quattro, per effetto di quel contrasto; e liberali e socialdemocratici furono fermi nell'opporsi a un sistema che sembrava loro rinnegasse tutte le precedenti impostazioni programmatiche.

Ma venendo più in qua, al dicembre del 1950, alla discussione della riforma elettorale amministrativa, si possono fare rilievi ancora più interessanti. Chi sostenne, in Commissione Interni, la tesi oltranzisticamente proporzionalista ? L'onorevole Longhena, socialdemocratico, il quale voleva la proporzionale per tutti i comuni, compresi i minimi; e solo in via subordinata si acconciava al maggioritario per i comunelli fino a 10 mila abitanti, dove in effetti è sovente riconosciuta la impossibilità di formare liste di partito, e quindi di attuare la proporzionale. Chi seguiva l'onorevole Longhena nella difesa della proporzionale ? Il repubblicano onorevole Amadeo, che adesso troviamo nel nostro Comitato dei Nove come sostenitore, in sede ben più impegnativa, della tesi opposta. L'onorevole Amadeo voleva, in Commissione Interni, che la proporzionale fosse mantenuta integra per tutti i comuni capoluoghi di provincia, quale che ne fosse la popolazione. Dopo la « trovata » degli apparentamenti, della quale, come è noto, egli fu uno dei presentatori ufficiali, l'onorevole Amadeo si acconciò al ripudio sostanziale della proporzionale per le amministrative; ma smentì, in Aula, che una simile riforma potesse mai essere introdotta per le elezioni politiche. Fu addirittura reciso, al riguardo: « Altra cosa sono i consigli comunali, altra il Parlamento » (seduta del 16 dicembre 1950). Sono passati appena due anni, nel corso dei quali, evidentemente, i consigli comunali e il Parlamento sono diventati la stessa cosa !

Il già citato onorevole Longhena, nella stessa occasione, essendosi detto che bisogna evitare il sospetto che i partiti, quando sono al potere, « decidano delle leggi elettorali esclusivamente nel loro interesse », dichiarò

fermamente: « È questa una pregiudiziale molto vasta, che si ispira ad un concetto di moralità ». In due anni pregiudiziali e moralità sono andate a farsi benedire !

I liberali furono ancora più espliciti. Essi non approvarono, nemmeno dopo la invenzione degli apparentamenti, il sistema elettorale maggioritario per le amministrative; e dopo avere annunciato che avrebbero votato contro finirono per astenersi dal voto, con dichiarazioni assai ferme. L'onorevole Giovannini (seduta del 20 dicembre 1950) disse: « Noi ci asteniamo dal voto, perché avremmo preferito la proporzionale pura, che può dar luogo ad accordi tra i partiti affini e può consentire di condurre la lotta in blocchi omogenei » (esattamente il contrario delle tesi sostenute oggi dagli esponenti del partito liberale, esclusi quelli che si sono ribellati al novissimo atteggiamento del loro partito). Lo stesso onorevole Giovannini, del resto, quando era alla Consulta aveva tenuto a dichiarare (seduta del 15 febbraio 1946): « Suffragio universale e rappresentanza proporzionale sono opera di Governi e di uomini liberali, il che è bene precisare ». Da ora in poi sarà bene precisare che l'affossamento della proporzionale sarà stata opera del partito liberale...

Prima di giungere a rapide conclusioni sulla parte politica di questa nostra relazione, è opportuno accennare ad un altro argomento che si trova nella relazione ministeriale, e che ricorre spesso nei discorsi dei sostenitori delle riforme. Essi dicono che è assurdo voler legare oggi in Italia il concetto di democrazia ad un determinato sistema elettorale, fosse anche il migliore del mondo, quando si vede che altri paesi, che pur godono fama di essere altamente democratici, adottano sistemi elettorali profondamente diversi dal nostro, e che nulla hanno a che vedere con la proporzionale. E a questo punto vengono fuori anche troppo facili e banali (basta pensare all'Inghilterra e agli Stati Uniti) le esemplificazioni. Noi rispondiamo che questo argomentare conduce proprio alle conclusioni contrarie. Infatti, cosa si rileva ? Che ogni Paese, in armonia con le proprie tradizioni, con il proprio temperamento, con i propri Statuti, ha adottato un determinato sistema elettorale: sistema che non è mutabile a capriccio, né per opportunità contingente, senza che tutta la scena muti e si venga meno a tradizioni, a principî, a rapporti d'ogni genere, che non concernono la legge elettorale in quanto tale, ma tutto intero il vivere civile e politico. Immaginate un cambiamento di sistema elettorale in Inghilterra. Esso determinerebbe fatalmente il crollo di tutto il tradizionale sistema parlamentare e costituzionale inglese. Immaginate che per la elezione del Presidente i democratici americani, che erano al potere, avessero proposto un diverso sistema. Quand'anche vi fossero riusciti, è chiaro che non avrebbero potuto fermarsi lì. E il paragone vale per qualsiasi altro Stato. Non hanno sempre sostenuto – i « democratici » nostrani – che il primo atto di tutti i regimi di oltre cortina consiste nel riformare la legge elettorale ? che attuata quella riforma tutte le altre seguono docilmente, di necessità ? Non hanno sempre sostenuto, gli antifascisti nostrani che il regime fascista poté diventare tale solo dopo il varo della legge Acerbo ? Perché ora pretendono che noi dimentichiamo di colpo tutti i loro insegnamenti e ammaestramenti ? Perché vogliono che una riforma elettorale venga considerata come un piccolo fatto contingente, come una modificazione di forma, mentre si tratta di sostanza, e di tutta la sostanza della Costituzione italiana ? Perché deve essere trascurabile in Italia, se vogliamo stare al paragone che essi stessi istituiscono con i Paesi stranieri, quello che sarebbe importantissimo negli Stati Uniti, in Inghilterra e ovunque ?

E veniamo alle conclusioni, per la parte politica; o piuttosto sottolineiamo alcuni punti conclusivi, dato che tutto quanto precede ci sembra abbia sufficientemente, seppur brevemente, chiarito le cause della nostra assoluta opposizione a questo disegno di legge:

1°) Il ministro dell'interno, proponente di questa legge, disse alla Camera, nella seduta del 20 dicembre 1950: « Quello che non si può pretendere è che una legge trasformi la minoranza in maggioranza: questo è assolutamente impossibile ». Rileviamo che a due anni di distanza questo è diventato *assolutamente possibile*. Infatti l'onorevole ministro sa bene che, in base al meccanismo di questa legge, la Democrazia Cristiana *può* conseguendo anche meno del 40 per cento dei voti validi, superare da sola il 50 per cento dei seggi in Parlamento. L'onorevole ministro non può, dunque, in base alle sue stesse premesse, contestare la legittimità della nostra opposizione a questa legge.

2°) Il ministro dell'interno, proponente di questa legge, disse alla Camera, nella stessa seduta del 20 dicembre 1950: « C'è qualche cosa che distingue un sistema elettorale democratico da un sistema elettorale

non democratico: e, secondo me, la differenziazione si trova nella eguaglianza di posizione iniziale, di partenza, assicurata a tutti i partiti ». L'onorevole ministro non vorrà negare che questa legge viene meno a tale fondamentale requisito; di più, non vorrà negare che fondamentale requisito di questa legge è proprio il venir meno a quella condizione, cioè il porre i partiti in situazione di iniziale diseguaglianza. Né si obbietti che, in linea teorica, tutti i gruppi concorrono al premio di maggioranza. Questa non è una teoria. È una legge politica, che gli stessi presentatori hanno prospettato come legge di opportunità politica, tendente a dare alla maggioranza « un'arma di lotta » contro determinate opposizioni. Se una legge elettorale pone nelle mani di alcuni partiti un'arma di lotta, che in quel momento essi soli possono usare, evidentemente si tratta di una legge che stabilisce iniziali disuguaglianze; e quindi, secondo la definizione dello stesso ministro, di una legge contraria alla democrazia. Ancora una volta, le premesse del ministro proponente convalidano la nostra tesi e legittimano la nostra opposizione.

Si va continuamente ripetendo che il popolo italiano, dopo un ventennio di diseducazione dittatoriale, deve essere gradatamente rieducato alla democrazia. È questa la rieducazione ? È questo l'incoraggiamento alla gioventù, affinché essa, che è già riluttante per tanti altri motivi, sia indotta a concedere la sua fiducia e a riporre le sue speranze nella democrazia ? Non si accorgono i partiti e gli uomini che, in dispregio delle loro tradizioni e promesse, vogliono far passare questa legge, di caricare sulle proprie spalle una pesantissima responsabilità morale?

## PROBLEMI TECNICI

A questo punto sarebbe necessaria una illustrazione dei problemi tecnici che sorgono dall'esame della legge; ma lo strano modo con cui si è svolta in Commissione la discussione della materia ci impedisce di farlo. La prima Commissione permanente, come è noto, si è limitata alla discussione generale, se discussione generale può definirsi un dibattito in cui praticamente solo le opposizioni sono intervenute, avendo la maggioranza limitato il suo contributo a due brevissimi interventi, uno dei quali, e probabilmente il più interessante, fu scarsamente percepibile a causa dell'atmosfera agitata che in quel momento imperava in Commissione. Il Comitato dei Nove, a sua volta, si è trovato di fronte a termini così irrazionalmente perentori da non poter affrontare con la dovuta serietà la materia. Il Governo, infine, non ha dato alcuna risposta e non ha offerto alcun chiarimento alle molte domande e obiezioni delle opposizioni; sicché l'intera materia può dirsi a tutt'oggi inevasa, e solo dalla discussione che si svolgerà in Aula potrà trarre qualche luce.

C'è di più. La minoranza non sa neppure, in questo momento, di fronte a quale testo di legge ci si trovi. È da ritenere che il testo del Governo non sia più esattamente quello della maggioranza della Commissione, sia perché l'emendamento relativo ai 380 anziché 385 deputati di maggioranza è stato accettato dai quattro partiti di centro, ma un emendamento formale in tal senso non è stato ancora presentato, sia perché, nel corso della discussione generale, più volte i rappresentanti della maggioranza e lo stesso rappresentante del Governo hanno riconosciuto la necessità di revisioni e di ritocchi di ordine tecnico. Il testo del Governo è dunque da considerare superato; il testo della maggioranza non esiste. Su che cosa si discute ? Questa è una delle tante incongruenze che la fretta della maggioranza ha determinato.

Comunque, riservandoci di presentare al momento opportuno i nostri emendamenti e di esprimere il nostro pensiero sugli emendamenti che altri eventualmente presenterà, ci limitiamo qui a talune brevi considerazioni.

1°) Il meccanismo della legge è congegnato in modo che, in ogni circoscrizione, quanto più alto sarà il livello in voti della minoranza, tanto più alto verrà ad essere il quoziente della minoranza stessa, e quindi tanto più alto lo svantaggio finale della minoranza e il premio della maggioranza. La maggioranza sarà più premiata dalla legge laddove risulterà meno rappresentativa della volontà degli elettori; la minoranza sarà più sacrificata laddove avrà conseguito le migliori affermazioni. Non è chi non veda come tutto ciò sia mostruoso.

2°) Il meccanismo della legge è congegnato in modo tale che, in senso nazionale, più il gruppo di maggioranza e quello di minoranza si avvicineranno al 50 per cento, più i due quozienti tenderanno a diventare l'uno il doppio dell'altro. Il che significa che la maggioranza conseguirà un premio tanto più alto quanto più la sua votazione si sarà avvicinata a quella della minoranza; e che la minoranza sarà tanto più punita

quanto più sarà riuscita ad avvicinarsi alle posizioni della maggioranza. E anche questo è evidentemente assurdo.

3°) Il collegamento tra le liste, come si è già rilevato in sede di osservazioni politiche, aggrava le ingiustizie della legge; dando ad una lista che abbia conseguito da sola meno del 40 per cento dei voti la possibilità di superare il 50 per cento dei seggi.

4°) Il meccanismo della legge è congegnato in modo tale che un solo voto di una qualsiasi tra le liste di maggioranza collegate può decidere dell'assegnazione del premio di maggioranza. Può cioè capitare che una listarella collegata con la maggioranza, la quale per suo conto non raggranelli neppure un seggio in tutta Italia, permetta con i suoi pochissimi voti alle altre liste collegate di superare anche di un voto solo il 50 per cento. Quel voto avrà deciso dello spostamento dei quozienti, portando alle altre liste di maggioranza e agli altri candidati, cui non era destinato, una percentuale in più del 15 per cento, e sottraendo alle minoranze analoga percentuale. Che tutto ciò sia assurdo, non sembra facilmente contestabile.

5°) La utilizzazione dei resti circoscrizionali è congegnata in modo tale che in qualsiasi circoscrizione, tanto per la maggioranza quanto per la minoranza, può darsi il caso che una lista con scarsissimo numero di voti, e per quella lista un candidato con pochissime preferenze, tolga il seggio ad una lista con numero di voti e ad un candidato con numero di preferenze molte e molte volte maggiore. Ciò accade in quanto il numero totale dei seggi per ciascuna lista viene assegnato in base a un computo a carattere nazionale; e ciascuna lista, restando fermo quel computo, va a prendersi i seggi nelle circoscrizioni in cui, relativamente alle proprie votazioni e ai propri resti, si trova ad avere i coefficienti migliori. Non è quindi il coefficiente migliore in assoluto che prevale in ogni circoscrizione, ma quello migliore in senso relativo, con le disparità e le conseguenze cui abbiamo accennato. E non c'è bisogno di dire che anche questo è un assurdo.

6°) A proposito dei collegamenti, si dice nella legge che essi vengono fatti « dal presidente o dal segretario del partito ». E chi sono, in base alla legge, i responsabili dei partiti politici, se ai partiti politici non si è fin qui riconosciuta una personalità giuridica, né si è voluto stabilire per essi uno statuto-tipo, quale garanzia per tutti? Come distinguere il segretario riconosciuto di un partito dagli eventuali usurpatori del titolo? e come ammettere alle prove elettorali quei gruppi che non si siano costituiti o non intendano costituirsi in partiti? Anche qui si naviga nel vuoto e nell'assurdo.

7°) Nel disegno di legge è detto che la percentuale del 50 per cento, ai fini della assegnazione del premio di maggioranza, deve essere calcolata sui voti validi. In tal modo i voti nulli, per qualsiasi motivo, vengono a pesare, nel computo, a ulteriore vantaggio della maggioranza, abbassando di fatto la percentuale che deve essere raggiunta e che solo teoricamente rimane ancorata al 50 per cento. Se si tiene presente che nelle ultime amministrative i voti annullati sono stati un milione e 800 mila, è facile arguire quanto questo dato sia rilevante, anche senza voler sospettare che un Governo possa essere indotto a profittarne.

8°) Neppure una parola è stata spesa, nel disegno di legge, relativamente al grave problema delle ineleggibilità per motivi politici. Non basta, a nostro avviso, affidarsi alla tacita abrogazione delle norme precedenti, richiamandosi al fatto che il secondo comma della XII disposizione transitoria della Costituzione scade il 31 dicembre 1952. Occorre che l'abrogazione delle norme di cui all'articolo 93 del testo unico della legge elettorale che qui viene modificato, appaia esplicitamente. È problema, questo, sul quale la chiarezza non sarà mai eccessiva, tanto più che da talune parti è in atto il tentativo di giungere ad una proroga incostituzionale.

Questi rilievi tecnici sono, come si è osservato, soltanto una minima parte di ciò che deve essere detto, circa il meccanismo della legge, durante la discussione che avrà luogo in Aula. Li abbiamo qui riferiti a puro titolo esemplificativo, per dimostrare che le posizioni da noi assunte contro questo disegno di legge non traggono origine soltanto da scrupoli costituzionali e da convincimenti politici, ma altresì da uno studio approfondito e assolutamente obiettivo, come ogni esame tecnico serio, del grave e complesso problema.

## CONCLUSIONE

Vorremmo concludere con l'auspicio che i deputati di maggioranza si inducano, alla stregua di queste nostre modeste osservazioni, ad un più meditato esame della questione; e si rendano conto che il passo che essi si accingono a compiere, dando il loro assenso ad una riforma di tal genere, è di

estrema gravità, e può determinare per l'Italia conseguenze incalcolabili. Vorremmo auspicare che gli interessi e le ambizioni contingenti, che i sentimenti e i risentimenti, cedano una volta tanto il passo a più alte e distaccate considerazioni. Vorremmo auspicare per questa Camera dei deputati uno scorcio di legislatura più fecondo, costruttivo e sereno dei mesi e degli anni precedenti.

Ma simili auspicî ci muoiono sulle labbra quando consideriamo l'attuale situazione politica italiana e seguiamo le asperrime polemiche in corso e udiamo con le nostre orecchie uomini di Governo che si dicono democratici, anzi maestri di democrazia, e al tempo stesso affermano che la scheda non deve più essere una manifestazione di coscienza da parte dell'elettore, ma « un'arma di lotta » di alcuni partiti contro taluni altri.

Malgrado tutto, noi continuiamo ad aver fiducia in quel popolo italiano nel quale tanto poca fiducia mostrano di avere i presentatori e sostenitori della riforma elettorale, i quali hanno troppo presto dimenticato di aver dovuto alla proporzionale e al popolo italiano la maggioranza di cui godono e di cui si servono per rinnegare l'una e per tradire gli interessi dell'altro.

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza.*

# DISEGNO DI LEGGE
## DEL MINISTERO

ARTICOLO UNICO.

Al testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati, approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26, sono apportate le seguenti modifiche:

I. — Dopo l'articolo 16 è aggiunto il seguente articolo 16-*bis*:

« Le liste dei candidati possono collegarsi agli effetti della determinazione della cifra elettorale di gruppo per l'assegnazione dei seggi. Le dichiarazioni di collegamento debbono essere reciproche.

« Il collegamento è ammesso unicamente tra partiti o gruppi politici che abbiano presentato liste con eguale contrassegno in almeno cinque circoscrizioni. Le liste della circoscrizione di Trento-Bolzano e le candidature della Valle d'Aosta sono ammesse al collegamento anche se non siano state presentate in altre circoscrizioni.

« La dichiarazione di collegamento deve essere effettuata, con atto autenticato da notaio, dal presidente o dal segretario ovvero dalla Direzione del partito o del gruppo politico e depositata, entro le ore 16 del trentesimo giorno precedente quello della votazione, presso l'Ufficio centrale nazionale, costituito a' termini dell'articolo 15. Le dichiarazioni di collegamento fatte dai dirigenti centrali hanno effetto per tutte le liste e le candidature aventi lo stesso contrassegno.

« Entro il trentesimo giorno antecedente quello della votazione, gli Uffici centrali circoscrizionali comunicano l'elenco delle liste ammesse, con un esemplare del relativo contrassegno, all'Ufficio centrale nazionale. Quest'ultimo, accertata la regolarità delle dichiarazioni, provvede, entro il ventesimo giorno precedente quello della votazione, alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'elenco dei collegamenti ammessi ».

II. — Dopo il terzo comma dell'articolo 54 del testo unico predetto sono inseriti i seguenti:

« L'Ufficio centrale circoscrizionale, determinata la cifra elettorale di ciascuna lista, la comunica all'Ufficio centrale nazionale, rimettendo un estratto del verbale a mezzo di corriere speciale. Indi procede alla determinazione della cifra individuale dei singoli candidati.

# DISEGNO DI LEGGE
## DELLA COMMISSIONE

ARTICOLO UNICO.

*Identico.*

« L'Ufficio centrale nazionale, ricevuti gli estratti dei verbali di tutte le circoscrizioni, determina il totale dei voti validi attribuiti a tutte le liste e la cifra elettorale dei gruppi, costituita dalla somma delle cifre elettorali delle liste collegate nel medesimo gruppo.

« Nel caso in cui un gruppo di liste collegate abbia conseguito la metà più uno del totale dei voti validi attribuiti a tutte le liste, l'Ufficio centrale nazionale assegna al gruppo 385 seggi. Procede, quindi, al riparto dei seggi nelle circoscrizioni e, a tal fine, divide la cifra elettorale del gruppo suddetto per 385, ottenendo il quoziente nazionale di maggioranza; successivamente determina il quoziente nazionale di minoranza dividendo il totale delle cifre elettorali di tutte le altre liste per 204.

« L'Ufficio divide, quindi, il totale dei voti riportati in ciascuna circoscrizione dalle liste del gruppo di maggioranza per il quoziente nazionale di maggioranza, ottenendo l'indice relativo ai seggi da attribuire nella circoscrizione alle liste del gruppo suddetto. Analogamente determina l'indice relativo ai seggi da attribuire nella circoscrizione a tutte le altre liste. Moltiplica, poi, ciascuno degli indici suddetti per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione e divide il prodotto per la somma dei due indici. Quello dei due quozienti ottenuti che contenga una cifra decimale superiore a 50, è arrotondato all'unità superiore; qualora la cifra decimale sia uguale a 50, il seggio rimasto da attribuire viene assegnato alle liste del gruppo di maggioranza o a quelle di minoranza che abbiano ottenuto nella circoscrizione complessivamente il maggiore numero di voti; a parità di voti, è attribuito mediante sorteggio.

« Successivamente l'Ufficio accerta se il numero dei seggi assegnati in tutte le circoscrizioni al gruppo delle liste di maggioranza corrisponda a 385 e, qualora sia inferiore, assegna la differenza dei seggi al gruppo delle liste di maggioranza di quelle circoscrizioni nelle quali le cifre decimali degli indici per l'attribuzione dei seggi siano risultate più prossime a 50, detraendo altrettanti seggi dal numero di quelli che, a norma del comma precedente, avrebbero dovuto essere assegnati alle liste di minoranza della circoscrizione medesima. Analogamente procede nel caso in cui il numero dei seggi assegnati alle liste di minoranza sia inferiore a 204.

« Eseguite tali operazioni, l'Ufficio centrale nazionale procede al riparto proporzionale dei seggi tra le singole liste e a tal fine:

1°) determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista, costituita dalla somma

delle cifre elettorali di tutte le liste aventi lo stesso contrassegno;

2°) attribuisce, quindi, a ciascuna delle liste del gruppo di maggioranza tanti seggi quante volte il quoziente nazionale di maggioranza risulti contenuto nella cifra elettorale nazionale di ciascuna lista; i seggi eventualmente restanti sono attribuiti alle liste del gruppo per le quali la divisione abbia dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, alla lista che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale. Con le stesse modalità procede alla ripartizione dei seggi spettanti alle liste di minoranza;

3°) determina, infine, la graduatoria delle liste di maggioranza e quella delle liste di minoranza, disponendole in ordine crescente secondo le rispettive cifre elettorali nazionali.

« Successivamente l'Ufficio procede alla assegnazione nelle singole circoscrizioni dei seggi spettanti alle liste e, a tal fine, effettua le seguenti operazioni:

1°) determina il quoziente circoscrizionale di maggioranza, dividendo il totale delle cifre elettorali delle liste del gruppo di maggioranza per il numero dei seggi assegnati al gruppo medesimo nella circoscrizione;

2°) divide la cifra elettorale di ciascuna lista del gruppo per il quoziente suddetto ed ottiene l'indice per l'assegnazione dei seggi a ciascuna lista;

3°) dispone, per ciascuna delle liste suddette, secondo una graduatoria decrescente, i numeri interi degli indici da essa ottenuti in ogni singola circoscrizione e, di seguito, le relative cifre decimali; quindi, per ciascuna circoscrizione, assegna a ciascuna lista, a cominciare da quella che ha riportato la più bassa cifra elettorale nazionale, i seggi ad essa attribuiti ai sensi del n. 2 del comma precedente, seguendo la graduatoria anzidetta; per i numeri interi l'assegnazione viene fatta in rispondenza ai numeri medesimi; per ciascun decimale che segua in graduatoria, viene assegnato un seggio. Alla lista che ha ottenuto la più alta cifra elettorale nazionale resta attribuita nelle singole circoscrizioni la differenza tra il numero dei seggi assegnati nella circoscrizione al gruppo delle liste di maggioranza e quello dei seggi attribuiti alle altre liste del gruppo medesimo.

« L'Ufficio procede, quindi, con le stesse modalità, all'assegnazione nelle singole circoscrizioni dei seggi spettanti a tutte le altre liste non facenti parte del gruppo di maggioranza.

« Compiute le suddette operazioni, l'Ufficio centrale nazionale comunica agli Uffici centrali circoscrizionali, mediante invio a mezzo di corriere speciale di un estratto del verbale, il numero dei seggi spettante alle singole liste della circoscrizione.

« Qualora nessun gruppo di liste collegate abbia conseguito la metà più uno del totale dei voti validi ovvero se un gruppo di liste, per i voti riportati, abbia diritto proporzionalmente ad un numero di seggi non inferiore a 385, l'Ufficio centrale nazionale ne dà notizia agli Uffici centrali circoscrizionali, i quali procedono al riparto proporzionale dei seggi assegnati a ciascuna circoscrizione tra tutte le liste della circoscrizione stessa secondo le modalità stabilite nei comma seguenti ».

III. — L'articolo 59 del testo unico predetto è abrogato e sostituito dal seguente:

« L'Ufficio centrale nazionale divide la somma dei voti residuati delle liste che hanno raggiunto il quoziente in almeno una circoscrizione per il numero dei seggi rimasti da assegnare, ottenendo il quoziente elettorale per il Collegio unico nazionale.

« Determina, quindi, per ciascun gruppo di liste aventi lo stesso contrassegno, la somma dei voti residuati delle liste medesime e divide tale somma per il quoziente di cui al comma precedente, ottenendo il numero dei seggi da assegnare al gruppo. I seggi restanti sono attribuiti a quei gruppi per i quali la divisione abbia dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quel gruppo che abbia maggiori voti residuati.

« Successivamente l'Ufficio centrale nazionale procede alla formazione, per ogni gruppo di liste aventi il medesimo contrassegno, di una graduatoria in cui colloca, per ciascuna circoscrizione, l'eletto che ha ottenuto la maggiore cifra individuale, disponendoli in ordine decrescente secondo le rispettive cifre individuali; proclama, quindi, eletti per il Collegio unico nazionale i primi di ciascuna graduatoria fino a concorrenza del numero dei seggi assegnati a ciascun gruppo a' termini del comma precedente.

« Si applica, infine, anche per questi eletti il disposto dell'articolo 57 ».

IV. — Per la elezione uninominale nel collegio « Valle d'Aosta » rimangono in vigore le norme previste nel titolo VI del testo unico predetto. Ai fini della determinazione della maggioranza prevista dal quarto comma del punto II della presente legge, nonché della

cifra elettorale dei gruppi, si tiene conto esclusivamente dei voti riportati dai candidati nella prima votazione.

V. — Il numero dei componenti la Camera dei Deputati, determinato in base alla popolazione residente al 4 novembre 1951, secondo i dati pubblicati dall'Istituto centrale di statistica, è di 590.

La tabella *A* allegata al testo unico approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26, nella parte relativa all'assegnazione dei seggi spettanti a ciascuna circoscrizione, è sostituita da quella annessa alla presente legge.

## TABELLA RELATIVA ALL'ASSEGNAZIONE DEI SEGGI ALLE SINGOLE CIRCOSCRIZIONI

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Collegio | I. | Seggi | assegnati | N. 28 |
| » | II. | » | » | » 16 |
| » | III. | » | » | » 19 |
| » | IV. | » | » | » 38 |
| » | V. | » | » | » 15 |
| » | VI. | » | » | » 19 |
| » | VII. | » | » | » 10 |
| » | VIII. | » | » | » 9 |
| » | IX. | » | » | » 29 |
| » | X. | » | » | » 17 |
| » | XI. | » | » | » 15 |
| » | XII. | » | » | » 25 |
| » | XIII. | » | » | » 20 |
| » | XIV. | » | » | » 14 |
| » | XV. | » | » | » 15 |
| » | XVI. | » | » | » 10 |
| » | XVII. | » | » | » 17 |
| » | XVIII. | » | » | » 12 |
| » | XIX. | » | » | » 40 |
| » | XX. | » | » | » 16 |
| » | XXI. | » | » | » 5 |
| » | XXII. | » | » | » 33 |
| » | XXIII. | » | » | » 21 |
| » | XXIV. | » | » | » 23 |
| » | XXV. | » | » | » 17 |
| » | XXVI. | » | » | » 8 |
| » | XXVII. | » | » | » 26 |
| » | XXVIII. | » | » | » 28 |
| » | XXIX. | » | » | » 28 |
| » | XXX. | » | » | » 16 |
| » | XXXI. | » | » | » 1 |
| | | Totale . . . | | N. 590 |