

I

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

AL MINISTRO PER LA COSTITUENTE

Questa relazione, integrata dai verbali delle nostre riunioni e dagli allegati, riassume per informazione e chiarimento, le direttive seguite dalla Commissione, la struttura organica del disegno di ordinamento elettorale definitivamente approvato e anche le divergenze, limitate ma non trascurabili, che la maggioranza ha superato.

La Commissione ha avuto sempre presente lo scopo del suo studio: *procedimento di elezione dell'Assemblea che sarà costituita con i poteri e per i fini stabiliti dal D. L. 25 novembre 1944, n. 151: «Dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una assemblea costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato. I modi e le procedure saranno stabilite con successivo provvedimento».*

Lo Statuto, che fu concesso dal Sovrano nel 1848 e fu poi esteso per annessioni nel corso della unificazione nazionale, è fuori della nostra vita collettiva. Un ciclo storico si è chiuso, tragicamente. Ci muoviamo ancora, disorientati, tra le macerie ma sentiamo la capacità di rinascere. La nostra collettività nazionale si darà un nuovo ordinamento costituzionale.

Questa tremenda responsabilità sarà attribuita ad una *Assemblea costituente*, la quale avrà *poteri derivanti dalla sovranità popolare*.

Il procedimento di elezione deve dunque corrispondere alle esigenze di una rappresentanza elettiva che sia espressione della volontà collettiva e delle forze politiche, organizzate in partiti o convergenti su programmi e direttive comuni.

La Commissione ha esaminato i risultati di remote e recenti esperienze, i congegni variamente predisposti, i sistemi studiati ed attuati nei vari Paesi e specialmente in Italia, ha considerato i motivi dei contrasti dottrinali e pratici vivi ancora e largamente noti: ma questi precedenti non sono oggetto della nostra relazione, la quale ne presuppone la conoscenza.

La Commissione si è, dunque, preoccupata del *fine speciale al*

quale la legge elettorale per la Costituente deve tendere, superando ristrette concezioni, interessi di partiti e di gruppi. (1)

Animati da questo sentimento, tutti i Commissari hanno liberamente e serenamente collaborato, in piena cordialità, alla risoluzione dei vari e complessi problemi che si sono presentati nel corso dei lavori dal 1. settembre al 27 ottobre.

I principi fondamentali dell'ordinamento sono riassunti nei primi tre articoli del progetto: suffragio *effettivamente* universale; rappresentanza proporzionale, costituita con voto diretto, libero e segreto mediante scrutinio di liste di candidati liberamente concorrenti, da chiunque presentate, con ordine di precedenza prestabilito, modificabile dagli elettori per effetto dei voti di preferenza che siano espressione di volontà numericamente efficienti.

Il numero dei deputati (537) è stabilito in rapporto al numero degli abitanti risultante nel censimento del 1936. Con lo stesso criterio i seggi sono attribuiti alle circoscrizioni.

I - ELETTORATO ATTIVO

1 - DIRITTO DI VOTO.

Tutti i cittadini, senza distinzioni, sono elettori. L'elettorato è esercizio di un *potere di sovranità collettiva*: è un diritto del cittadino ma è anche un dovere al quale nessuno può sottrarsi.

a) La Commissione ha ritenuto che non si debba stabilire un *obbligo giuridico di prestazione del voto*: ne sarebbero minori il valore e il significato politico dell'atto, compiuto per imposizione e non per sentimento e consapevolmente; la dichiarazione d'obbligo giuridico sarebbe inefficace se non fosse rafforzata da sanzioni; l'applicazione concreta della sanzione sarebbe in gran parte paralizzata da difficoltà pratiche superabili in piccola misura e con costo sproporzionato, per la necessità di accertare estese responsabilità *soggettive*.

La Commissione è per altro persuasa che tutti i cittadini sentano il dovere della partecipazione attiva alla elezione dell'Assemblea Costituente.

Il Commissario MORTATI ha espresso opinione divergente e presenta un progetto per la obbligatorietà del voto.

b) Superando concezioni tradizionali, la Commissione propone una innovazione importante: ammettere all'esercizio del diritto di voto tutti i militari, senza distinzione di grado, di arma, di corpo. Disposizioni speciali (art. 18, 38) ne favoriscono le condizioni di esercizio. I militari in servizio voteranno, anche in soprannumero, nelle sezioni dei Comuni nei quali si trovano; se necessario, saranno costituite, con *opportune garanzie*, sezioni speciali; i Comandanti di reparto sono obbligati a richiedere e a consegnare in tempo ai singoli interessati i certificati elettorali.

(1) « Su parere unanime di tutti i Commissari si precisa che i medesimi, pur essendo designati dai partiti politici, sono chiamati a far parte di una Commissione di esperti e pertanto ne sono vincolati dai programmi dei rispettivi partiti e intendono in alcun modo vincolarli con le loro proposte e decisioni: ciascuno, rileva l'avv. Selvaggi, ha piena libertà di pensiero e di decisione, secondo la propria coscienza. » (verbale n. 3 del 7 settembre. Dichiarazione confermata nel verbale n. 5 del 12 settembre).

c) Alcuni Commissari avevano proposto di ridurre a 18 anni il limite di età; ma la revisione e la modificazione delle liste elettorali avrebbero ritardato la elezione della Costituente. Per identiche ragioni pratiche non è stata accolta la proposta di ridurre il limite di età almeno per i combattenti del corpo italiano di liberazione e per i partigiani, che hanno rivelato altissima maturità politica in momenti di grande rischio e responsabilità; e l'accertamento del titolo di partigiano, *legittimamente dovuto*, non è molto facile; i lavori delle commissioni costituite per questo riconoscimento sono in corso.

d) La Commissione si è preoccupata dei cittadini italiani residenti all'estero e particolarmente dei prigionieri e internati. Ha studiato con appassionato impegno tutti gli accorgimenti e i mezzi idonei al fine di rendere possibile l'esercizio di voto a così numerosi nostri fratelli che soffrono in stato di prigionia o internamento, da noi materialmente divisi e a noi spiritualmente più vicini, ma ha dovuto riconoscere che ostacoli di vario ordine rendono impossibile l'esercizio del *voto diretto*, nelle attuali circostanze. Questo è anche il convincimento dei Ministeri dell'Interno e per la Costituente; le ragioni sono esposte in due relazioni che la Commissione ha esaminato attentamente.

Il voto per procura, se con indicazione di lista e di candidato, offenderebbe la regola inderogabile della segretezza; se il mandato fosse generico, si violerebbe il principio pure inderogabile, della unicità del voto.

e) le norme che regolano l'esercizio del voto sono dirette alla maggiore semplificazione, anche per favorire le manifestazioni di volontà degli analfabeti: è sufficiente *un segno* che indichi il voto di lista e di preferenza, su *scheda di Stato*, opportunamente predisposta (art. 41, 42).

Tutti i mezzi di facilitazione sono utilizzati, perchè la universalità del suffragio sia non soltanto dichiarata formalmente ma concretamente attuata nei limiti estremi delle possibilità.

2 - ECCEZIONI.

L'esercizio del voto presuppone una condizione di capacità che, in certi casi, è esclusa per cause rigorosamente e restrittivamente stabilite dalla legge.

a) L'art. 5 del progetto riproduce, con lievi modificazioni, precedenti disposizioni concernenti indegnità accertate da sentenze o altri atti validi ed aggiunge alle cause di esclusione la condanna per i reati previsti dal decreto Luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159.

b) Argomento di particolare esame e anche di discussione, per divergenze di opinioni, sono state le cause di ineleggibilità indicate nell'art. 6 del progetto. Uno dei Commissari ha espresso la opinione che sia preferibile non negare l'esercizio del voto per causa dipendente da attività politica. Altri hanno raccomandato criteri restrittivi, limitando le esclusioni ai casi di responsabilità accertata e individuata e non semplicemente desunta dall'appartenenza a determinate categorie. Criteri meno restrittivi sono stati seguiti da altri commissari. (Le ragioni delle divergenze risultano dai verbali n. 1, 3, 4).

La Commissione ha deliberato, in massima, di accettare, salve proposte di limitate modificazioni, la situazione giuridica risultante dalle norme già emanate al fine di regolare l'esercizio dei diritti politici e la formazione delle liste elettorali, in rapporto alle responsabilità assunte da coloro che parteciparono attivamente alla dittatura (art. 8 D.L.L. 27 luglio 1944, n. 159, decreto Presidenziale 2 febbraio 1945). (1)

L'art. 6 del progetto è stato formulato su questa base, già acquisita, ed è sufficientemente chiaro.

Brevi informazioni e delucidazioni possono essere utili per alcuni casi discussi.

Il decreto sopra richiamato designava i segretari politici dei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti: sono 250. La Commissione (verbale n. 3) ha deliberato a maggioranza di estendere la esclusione ai segretari dei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti. Ma, considerando il numero non trascurabile delle persone che nel corso di oltre venti anni si sono succedute, alcune per breve tempo, nell'ufficio di segretario politico del partito fascista, e rilevando che non tutti hanno assunto responsabilità tali da giustificare la sospensione dell'elettorato, ha deliberato di eccettuare coloro che, per giudizio delle Commissioni provinciali previste dall'art. 2 del D.L.L. 26 aprile 1945, n. 159, « nell'esercizio delle loro funzioni non abbiano dato prova di intemperanza, faziosità e malcostume fascista. Gli interessati potranno richiedere alla Commissione competente questo giudizio, per il quale sarà utilizzato qualsiasi mezzo legale di accertamento » (verbale n. 3).

La proposta di esclusione dei Senatori dall'elettorato non è stata approvata, ma a parità di voti: 4 contro 4 e 1 astenuto.

A maggioranza sono stati eccettuati dalla esclusione dal voto i podestà dei Comuni, i presidi delle provincie. Degli aderenti al p. f. r. sono esclusi dal voto coloro che esercitarono *cariche od uffici*: questa limitazione è giustificata dal numero delle persone che sarebbero private del voto e dalla difficoltà di accertare l'adesione volontaria al governo illegittimo, in speciali contingenze.

In sostanza, fra opinioni in parte divergenti, è prevalsa una soluzione di temperamento.

Rimasta ferma la designazione di categorie, in contrasto con la opinione di alcuni Commissari che avrebbero preferito un criterio diverso (1), è stata stabilita una sola eccezione comune a tutte le categorie previste nell'art. 6: « esercitano il diritto di voto coloro che siano dichiarati non punibili in base all'ultimo comma dell'art. 7 del D.L.L. 27 luglio 1944, n. 159 ». L'attività da essi svolta, dopo l'8 settembre 1943, è considerata titolo di riabilitazione politica.

II - ELEGGIBILITA'

Tutti gli elettori sono eleggibili, senza distinzione di sesso. La Commissione ha ritenuto che sia da conservare il limite di anni 25.

(1) Ved. verbale n. 4, nel quale è anche il testo di una proposta (Battaglia) nel senso di assoluta aderenza alle norme vigenti.

(1) V. la raccomandazione votata a maggioranza su proposta Agrò (Verbale 18).

Nell'art. 8 sono specificate le cause di ineleggibilità. La maggioranza della Commissione vi ha compreso i Senatori *epurati*, ammessi tuttavia all'elettorato attivo. E' stato accolto un criterio più rigoroso, perchè i componenti di una assemblea legislativa e politica che hanno partecipato al consolidamento del regime fascista o hanno rivelato colpevoli debolezze nell'esercizio dell'altissima funzione che attribuiva particolari doveri e responsabilità, non possono partecipare alla rappresentanza di un'assemblea che deve fondare il nuovo ordinamento dello Stato sulle rovine delle istituzioni legislative e politiche distrutte.

Gli impiegati di pubbliche amministrazioni, che per le funzioni e per il grado avevano maggiore responsabilità, sono esclusi dall'elettorato passivo se, per giudizio di epurazione definitivo ed irrevocabile, siano stati dispensati dal servizio. (1)

Argomento di discussione è stata la condizione degli aderenti al p. f. r.: problema di limiti. Dall'elettorato attivo sono esclusi soltanto coloro che hanno esercitato cariche e uffici; ma un criterio più rigoroso la Commissione ha ritenuto di stabilire per l'elettorato passivo, eccettuandone coloro che « si siano iscritti al partito fascista repubblicano » o *abbiano collaborato*. (2)

L'articolo 9 prevede ineleggibilità assolute (lett. a, b) e limitate (lett. c, d, e) per effetto dell'ufficio esercitato. Con notevole innovazione si è però stabilito che la causa ostativa non abbia effetto se le funzioni siano cessate entro venti giorni dalla data di pubblicazione della legge elettorale. Sarebbe stato ingiusto ed anche politicamente inopportuno escludere coloro che, per sentimento di dovere, subito dopo la liberazione hanno assunto alti uffici politici o amministrativi. Ma la Commissione non ha voluto fare eccezioni limitate ed ha esteso a tutti la possibilità di partecipazione all'Assemblea Costituente.

III - PROCEDIMENTO DI ELEZIONE

Due tendenze si sono manifestate sin dal primo esame di questo delicatissimo e tormentato argomento. Alcuni Commissari, pur considerando le particolari esigenze della elezione di un'Assemblea Costituente, si sono preoccupati della autonomia e libertà dell'elettore, che sarebbero annullate o assai ristrette se eccessivo potere fosse attribuito ai Comitati di partiti o di gruppi presentatori di liste. Questa preoccupazione si riferisce piuttosto allo scrutinio di lista, come mezzo di attuazione della proporzionale. Ma, specialmente uno dei Commissari, ha difeso anche il collegio uninominale, necessariamente maggioritario (ved. dichiarazione STOLFI verbale n. 4).

Altri Commissari, pur volendo tutelare la libertà individuale, hanno considerato le esigenze specialissime di un'Assemblea Costituente. I verbali riassumono le ragioni di questo contrasto, che si è manifestato anche di riflesso su particolari questioni. Ma,

(1) Questa disposizione dovrà essere eventualmente coordinata con le future disposizioni, già preannunciate in materia di epurazione.

(2) Era stata proposta ma non fu accettata quest'altra formula: « coloro che, aderendo al p. f. r., abbiano in qualsiasi modo collaborato ».

per effetto di risoluzioni in parte unanimi, e in parte di maggioranza, si è giunti ad una conclusione che è da augurare corrisponda allo scopo.

1 - RAPPRESENTANZA MAGGIORITARIA O PROPORZIONALE?

E' questo il primo quesito, che è anche fondamentale; poi si discuterà dei mezzi di attuazione e, fra questi, dello scrutinio di lista che può servire — ed è servito — anche ad un procedimento maggioritario.

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 esplicitamente 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, etc.

Ma, preliminarmente, sono di fronte due concezioni che prescindono dai mezzi e dai modi di attuazione: 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 Hare e Andrae; entrambi tendono ad attuare la rappresentanza proporzionale sulla base della *unicità e personalità* del voto.

Per evitare confusioni e divagazioni (1) 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.

E' 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 poli-

(1) — E' superfluo riassumere i presupposti, i vantaggi, le imperfezioni dell'uno o dell'altro sistema, i temperamenti escogitati, i risultati delle esperienze in Italia (*uninominale maggioritario*, in due periodi; *maggioritario plurinominale*; rappresentanza proporzionale con scrutinio di lista temperato). Atti parlamentari e pubblicazioni ne trattano diffusamente.

tica 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 (uninominali o plurinominali) 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*.

2 - PER LA ELEZIONE DI UNA RAPPRESENTANZA PROPORZIONALE E' MEZZO ESCLUSIVO O PIU' IDONEO LO SCRUTINIO DI LISTA? O SONO POSSIBILI E PREFERIBILI ALTRI CONGEGNI CHE SALVAGUARDINO ENTRO CERTI LIMITI LA LIBERTA' DELL'ELETTORE?

Notevoli divergenze si sono manifestate.

La lista bloccata, predisposta da partiti, gruppi, comitati, con o senza ordine di precedenza, limita certamente l'autonomia e la libertà del cittadino-elettore, costretto a votare una lista di candidati che, salva l'attribuzione di preferenze più o meno efficaci, restringe il potere di scelta. Ma la preoccupazione è assai attenuata dalle stesse considerazioni che giustificano la rappresentanza proporzionale. L'elettore ha piena libertà di scelta della lista che corrisponda alla sua concezione politica, alla sua volontà. E per la Costituente è necessario che sia manifestata la volontà collettiva in rapporto agli orientamenti politici: questa esigenza non esclude certamente quella della selezione individuale, ma prevale ad essa.

E' già dimostrata e sarebbe intuitiva la necessità di una *prevalente* manifestazione di orientamento politico.

L'elettore è libero di esprimerlo scegliendo la lista che corrisponde alla sua volontà. Liberissima è anche la possibilità di presentazione di liste: non si richiede che la sottoscrizione di 500 elettori.

Se l'indirizzo politico che una lista rappresenta non ha adesioni è segno che non ha rilevanza. Certamente i partiti organizzati sono meglio preparati: ma i partiti sono una realtà della vita politica nazionale e associano forze attive.

Situazioni contingenti, deviazioni possono anche giustificare diffidenze e preoccupazioni di predominio: ma si deve considerare che anche i dirigenti dei partiti dovranno o dovrebbero essere costretti ad osservare un procedimento *democratico interno* per la designazione dei candidati. E, d'altra parte, tutte le organizzazioni lecite sono possibili a chi abbia energia e capacità di iniziative e di azione in un ordinamento liberale e democratico.

Queste ed altre considerazioni hanno influito sulle risoluzioni della maggioranza della Commissione.

Sono notevoli tuttavia le dichiarazioni di alcuni Commissari dal punto di vista individualistico, inserite nei verbali: STOLFI, AGRO' e, per *limitati effetti*, ASTUTI e SELVAGGI.

Sono anche da segnalare i tentativi fatti per conciliare la rappresentanza proporzionale con l'autonomia e la libertà dell'elettore, indipendentemente dai procedimenti Hare e Andrae.

Nell'adunanza del 14 settembre (verbale n. 6) il Commissario SELVAGGI segnalò all'attenzione della Commissione il metodo Geyerhahn come argomento di studio. Successivamente, nella riunione del 15 settembre (verbale n. 7), svolse una sua proposta, che si fonda sulla rappresentanza proporzionale e lo scrutinio di lista, ma con *votazione uninominale*, che nemmeno indirettamente attua una forma di *elezione uninominale*. La proposta, non accolta dalla Commissione ma *segnalata* per successivo esame, è esposta nei verbali 7 e 13.

Altro progetto, notevole, è stato studiato e presentato dal Commissario FUSCHINI; è allegato al verbale n. 7, con formulazione concreta.

Il Commissario STORONI ha richiamato l'attenzione della Commissione sulla proposta dell'on. Ivanoe Bonomi, svolta alla Camera dei Deputati nella tornata del 23 luglio 1919; ne ha spiegato la utilità, dal suo punto di vista, ed ha chiesto che la sua esposizione sia considerata « relazione di minoranza ».

Dopo ampia discussione, della quale è cenno nei verbali, la Commissione è giunta a questa risoluzione unanime: « *La Commissione ritiene che l'ordinamento delle elezioni per la Costituente debba assicurare la rappresentanza proporzionale con opportuna tutela dell'elettore nella scelta* » (verbale n. 6).

Chiarita e precisata questa deliberazione nelle riunioni successive, è stato poi approvato, con 7 voti contro 3 (verbale n. 8) il seguente ordine del giorno formulato dal Commissario TERRACINI: « La Commissione, dopo aver ampiamente discusso la possibilità di un sistema che contemperi i pregi del metodo uninominale e di quello proporzionale, ritiene non realizzabile tecnicamente e politicamente l'assunto e decide pertanto di passare all'esame di un tipo di elezione *basato sullo scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale senza voto aggiunto e con la possibilità di correttivi* ».

Successivamente, in seguito a riesame, la Commissione ha confermato lo scrutinio di lista senza facoltà di voto aggiunto (unanimità) o cancellazione (maggioranza), ma con voto di preferenza.

3 - PROBLEMI CONSEGUENZIALI, INERENTI ALLO SCRUTINIO DI LISTA.

a) La lista deve contenere un ordine di precedenza prestabilito?

La Commissione ha ritenuto a maggioranza che si debba attribuire questo potere ai comitati presentatori di liste, ma con possibilità di modificazione per volontà efficiente degli elettori. Ai comitati è dato un potere certamente assai delicato, che impegna seriamente la loro responsabilità politica. Ambizioni personali, vanità, interessi individuali o di gruppi, torbide manovre, per selezione negativa, sarebbero delittuose deviazioni da un dovere

supremo verso la Nazione in un periodo così tragico della sua vita. (1)

E' possibile attribuire *pienamente o prevalentemente* agli elettori questo potere di scelta di candidati compresi nella lista senza ordine di precedenza: autorevoli opinioni sono state manifestate in tal senso; ma la maggioranza della Commissione ha approvato la proposta della lista preconstituita con *ordine di precedenza*, per le ragioni già esposte.

b) *Limiti e modo di esercizio del potere di modificazione dell'ordine prestabilito.*

La sottocommissione incaricata dello studio di questo argomento ha presentato una relazione che ne riassume il risultato, è allegata ai verbali.

La Commissione ha considerato che « la graduazione semplice » si risolverebbe in una forma di preferenza non idonea allo scopo. La c. d. « graduazione integrale », studiata dal Commissario SCHEPIS, sarebbe molto complicata ed avrebbe scarsa efficacia; le modificazioni richiederebbero un elevato numero di voti individuati e, per la modificazione piena, sarebbe necessario raggiungere la metà più uno dei voti.

E' stato ammesso il voto di preferenza.

c) *In quale misura?*

Sono interdipendenti tre risoluzioni concernenti: la circoscrizione; il numero delle preferenze; il limite di efficacia (quorum).

Quando ha esaminato questi problemi connessi, la Commissione aveva già deliberato, in linea di massima, di proporre la circoscrizione regionale (verbale n. 7, pag. 10), salve modificazioni che risultassero necessarie per effetto del procedimento di elezione allora in corso di esame sulla base della già constatata necessità di vaste circoscrizioni elettorali, che sono presupposto indefettibile della rappresentanza proporzionale e dello scrutinio di lista. Anche su questa stessa base è stato considerato il problema della preferenza.

La proposta di limitarla ad un solo voto in tutte le circoscrizioni non è stata accolta perchè sarebbe troppo ristretto e poco efficace il potere dell'elettore. La Commissione ha proposto di distinguere le circoscrizioni in tre gruppi: fino a 15 candidati, un voto di preferenza; fino a 30 due voti; da 31 ed oltre, tre voti (verbali n. 14, 15, 16).

d) Concordemente è stato stabilito un *limite di efficacia delle preferenze*, dovendosi condizionare la modificazione dell'ordine della lista alla manifestazione di volontà rilevanti.

Nella riunione del 3 ottobre (verbale n. 14) era stata approvata la seguente risoluzione: « l'ordine di graduazione dei candidati prestabilito nella lista può essere modificato da voti di preferenza qualora il totale dei voti stessi, per ciascun candidato, raggiunga un determinato coefficiente (quorum) in rapporto ai voti di lista ».

Nella riunione del 5 ottobre (verbali n. 15 e 16) è stato stabilito un quorum costante: *un quarto dei voti di lista*.

Ma nell'adunanza del 20 ottobre (verbale n. 20), su proposta

(1) Ved. progetto e relazione Mortati per la « disciplina del procedimento di scelta dei candidati », non esaminati dalla Commissione ma allegati agli atti.

di FUSCHINI la proporzione è stata ridotta ad un *quinto*. E' da avvertire che alcuni Commissari considerano eccessivo anche questo limite.

Le risoluzioni concernenti l'ordine dei candidati nella lista, la modificazione con mezzi di graduazione semplice o integrale, il numero dei voti di preferenza, l'*obbligo* o la *facoltà* di attribuirli, il limite di efficacia sono state oggetto di ampio e ripetuto esame (anche in base ai risultati delle *precedenti elezioni*) e di dichiarazioni dei Commissari dissenzienti.

Gli studi tecnici e i computi aritmetici, il voto della minoranza sono allegati ai verbali. Questa relazione deve limitarsi a brevi accenni. E' evidente che sull'esame e le risoluzioni di questi problemi complementari ma delicatissimi e di grande importanza si riflettono le direttive, i criteri generali e i punti di vista estremi: lista bloccata, da una parte; autonomia individuale e libertà dall'altra.

Le risoluzioni della maggioranza tendono a temperamenti (non accomodamenti), ma con prevalenza della lista.

4 - METODO DI RIPARTIZIONE PROPORZIONALE DEI SEGGI.

La sottocommissione incaricata dello studio preliminare di questo argomento ha presentato una relazione (allegata ai verbali) con prospetti illustrativi, proponendo di preferire al *metodo del quoziente* (che applica la regola del tre semplice) quello del comune divisore (d'Hondt). Il primo non assicura l'attribuzione di tutti i seggi: quasi sempre rimangono disponibilità, in seguito alla divisione della cifra elettorale della lista per il quoziente (totale dei voti validi diviso per il numero dei seggi); si dovrà rimediare con espedienti che non è il caso di analizzare; è sufficiente avvertire che non sono stati considerati idonei allo scopo.

Il secondo rende possibile, in ogni caso, la distribuzione di *tutti i seggi* e, nelle circoscrizioni medie e grandi, attua la proporzionalità con maggiore aderenza alla realtà.

E' un metodo empirico ma collaudato dalla esperienza: è notissimo e, per altro, è esposto nei verbali e nelle relazioni allegate, con esempi e calcoli aritmetici.

La proposta della sottocommissione, esaminata, non votata, ma tacitamente accettata, è stata poi ridiscussa nelle ultime riunioni in relazione alla proposta di *utilizzazione dei resti*.

Ma è stata confermata a maggioranza l'applicazione del metodo del comune divisore, che fu attuato in Italia e presenta minori inconvenienti del quoziente.

5 - UTILIZZAZIONE DEI RESTI.

Ne ha fatto la proposta il Commissario FUSCHINI, al quale si è associato il Commissario BATTAGLIA.

La Commissione ha dedicato molto studio a questo problema, non escludendo la possibilità di rivedere la sua precedente risoluzione e di sostituire al metodo d'Hondt quello del quoziente, dal quale effettivamente può discendere la necessità di utilizzare i voti residuati per l'attribuzione di seggi che altrimenti sarebbero assegnati.

Ma ha ritenuto che, applicandosi il metodo d'Hondt, non si presenti un vero e proprio problema di resti per effetto del comune divisore *tutti i seggi sono assicurati*.

I Commissari FUSCHINI e BATTAGLIA proponevano di destinare i residui a *liste nazionali* presentate da partiti o gruppi, comprendenti nomi di personalità rappresentative. Si dovrebbe aggiungere al numero complessivo dei seggi, stabilito in rapporto agli abitanti e distribuito con identica proporzione alle singole circoscrizioni regionali, un numero X di seggi *riservato alle liste nazionali*, le quali raccoglierebbero i voti residuati in tutte le circoscrizioni per utilizzarne *una parte* al fine dell'assegnazione dei seggi riservati. Ciò sarebbe possibile, ma per ragioni tecniche, logiche e politiche la maggioranza non ha ritenuto di dover proporre la utilizzazione dei voti residui, per devolverli a seggi in soprannumero riservati a liste nazionali di candidati di chiara fama, non partecipanti *direttamente* alla lotta politica ed eventualmente eletti per caso quasi fortuito mediante voti di liste regionali che gli elettori hanno espresso per i candidati compresi nella lista da essi votata.

E' stata esaminata anche la possibilità di devolvere i voti residuati a liste regionali affini, in base a preventivi accordi di collegamento: ma si è preferito di mantenere fermo il procedimento di utilizzazione dei voti e di assegnazione dei seggi col metodo d'Hondt, accettandone le conseguenze che ne discendono.

IV - CIRCOSCRIZIONE ELETTORALE

Si è già detto che la Commissione ha riconosciuta *unanimente* la necessità di *vaste circoscrizioni elettorali*; ne sono intuitive le ragioni, specialmente se alla elezione con rappresentanza proporzionale si proceda mediante scrutinio di lista quasi rigida ed i seggi siano distribuiti col metodo del comune divisore.

Per altro, tutti sentiamo e siamo persuasi che la lotta politica per la Costituente deve svolgersi in ampie circoscrizioni.

La Commissione ha preferito la *regione*: per tradizioni, caratteristiche geografiche, condizioni economiche e sociali, la regione può essere considerata *unità differenziata* anche nelle manifestazioni di indirizzi politici.

La formazione di *circoscrizioni elettorali speciali* dipenderebbe da criteri discutibili, vari o variamente apprezzabili.

Nella riunione del 15 settembre (verbale n. 7), sono state approvate le seguenti risoluzioni: a) « circoscrizioni con un numero di seggi proporzionale al numero degli abitanti » (unanimità); b) « che rispettino per quanto è possibile le *unità organiche regionali nella loro accezione tradizionale* » (unanimità, meno uno); c) « e tengano conto delle difficoltà di comunicazioni » (unanimità).

La Sottocommissione ha presentato *due schemi di tabelle* per le circoscrizioni: una rigorosamente regionale; l'altra su base regionale ma con modificazioni (sono allegati).

Nella riunione del 19 settembre (verbale n. 8) la Commissione ha approvato, a maggioranza di 6 voti contro 5, la circoscrizione rigidamente regionale, secondo lo schema della prima tabella.

Non si disconoscono gli inconvenienti che derivano dalla diversità di estensione e densità di alcune circoscrizioni: da un minimo di 7 deputati si ascende ad un massimo di 73. (E' stata presentata una relazione di minoranza, la quale propone limitate modificazioni).

Da parte sua la Commissione, pur confermando la risoluzione approvata a lieve maggioranza, ma riconoscendo che tre circoscrizioni sono effettivamente troppo vaste (Sicilia 50 deputati; Lombardia 73; Veneto 54), ha predisposto uno schema di circoscrizioni subregionali, per la eventualità che siano da ridurre le più vaste:

Sicilia:

- 1° collegio (Messina, Catania, Siracusa, Ragusa, Enna);
- 2° collegio (Palermo, Trapani, Agrigento, Caltanissetta).

Lombardia:

- 1° collegio (Varese, Como, Sondrio, Milano, Bergamo, Pavia);
- 2° collegio (Brescia, Cremona, Mantova);

Veneto:

- 1° collegio (Verona, Vicenza, Padova, Rovigo);
- 2° collegio (Venezia, Treviso, Udine, Belluno).

V - NORME DI PROCEDURA

Il procedimento non richiede spiegazioni. Le disposizioni sono molto particolareggiate: si può dire che ogni atto è disciplinato, forse eccessivamente; ma la Commissione, uniformandosi al sistema delle leggi precedenti, ha preferito regolare minutamente tutta la organizzazione e l'attività elettorale per assicurare, nei limiti del possibile, uniformità, ordine, sincerità e controllo.

E' da augurare che gli elettori, consapevoli del loro altissimo dovere, dimostreranno che molte norme sono superflue.

Sono da segnalare alcune delle disposizioni più notevoli, necessariamente comprese, per esigenza di sviluppo sistematico, tra norme meno importanti o strettamente regolamentari.

1 - FORMAZIONE E PRESENTAZIONE DELLE LISTE.

Chiunque può liberamente presentare liste di candidati, regolandone le precedenza.

La lista può essere *incompleta*: la Commissione ritiene che non si debbano stabilire limitazioni non indispensabili. E' esclusa soltanto la possibilità di una sola candidatura: anche due candidati possono rappresentare una corrente politica regionale e non è necessario aggiungere nomi di candidati all'insuccesso. E d'altra parte se l'indirizzo politico, il programma rappresentato dalla lista di due candidati è accettato da elettori, non vi è ragione di negare questa libertà.

Lo stesso candidato non può essere compreso in più liste della medesima circoscrizione: è ovvio: ma può essere presentato in due circoscrizioni. (Art. 14).

2 - TERMINI.

Nell'art. 13 è stabilito il termine di settanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi al giorno della elezione. Gli altri termini sono necessariamente collegati con questo.

Nelle attuali circostanze, per difficoltà dei mezzi di comunicazione, di trasporto, di stampa, ecc., sarebbero preferibili termini più lunghi. Ma, considerata la urgenza della convocazione dei comizi, la Commissione ha proposto un termine minimo; le autorità competenti valuteranno la convenienza di modificarli se prevalenti esigenze non contrastino con la segnalazione di questa opportunità.

3 - NULLITÀ.

Le più notevoli sono stabilite negli articoli 41, 42, 43 e 51. Molto discussa è stata la risoluzione trasfusa nell'art. 42, cap. 8, del progetto: « Le preferenze per candidati compresi in una lista diversa sono causa di nullità della scheda ». Alcuni Commissari (Terracini, Mani, Paone, Fuschini) proponevano che la nullità fosse limitata al voto di preferenza e non invalidasse il voto di lista, almeno direttamente non viziato; ma la maggioranza ha considerato che la divergenza fra le due manifestazioni di volontà sia causa di invalidità del voto intero.

4 - PROCLAMAZIONE E ATTI SUCCESSIVI.

Il progetto regola tutto il procedimento sino all'atto finale, cioè alla proclamazione degli eletti, che è attribuita alla competenza dell'ufficio centrale, il quale risolve provvisoriamente « qualunque incidente relativo alle operazioni ad esso affidate ».

A questo punto si esaurisce l'attività che è disciplinata dalla legge elettorale.

Per connessione con la efficacia delle candidature e della elezione, sono regolate: la *specificazione* (opzione o sorteggio) nei casi di duplice elezione (art. 59) e la *successione*, se uno o più seggi rimangano vacanti per qualsiasi causa (art. 61) dovendosi assicurare la completezza dell'assemblea, in tutto il periodo di sua attività.

La verifica dei poteri, l'organo competente, il giudizio definitivo sulle contestazioni, sono riservati ad altra legge e alle deliberazioni dell'assemblea.

VI - COLLEGIO « VAL D'AOSTA »

Ha ordinamento singolare, per effetto dell'art. 22 del D. L. L. 7 settembre 1945, n. 545: un solo deputato; elezione uninominale a maggioranza di voti.

VII - DISPOSIZIONI PENALI

La Commissione avrebbe preferito una diversa specificazione delle infrazioni: più ristretta e comprensiva. Ma ha poi conside-

rato opportuno conservare, con modificazioni, il sistema tradizionale per evitare che fatti illeciti, prima *espressamente* previsti, diano motivo a sottili tentativi di impunità. Più gravi sanzioni sono stabilite per i reati commessi con violenza o frode o da coloro che esercitano funzioni elettorali.

Qualsiasi attentato *alla libertà dell'elettore* e all'ordine delle elezioni è represso severamente, anche con arresto immediato.

Ma sarà più efficace la *certezza* della rapidità del procedimento e della espiazione.

* * *

La Commissione, compiuto il suo dovere, sa che il risultato dei suoi studi sarà oggetto di discussione e di apprezzamenti vari; ma confida che sarà riconosciuto il suo proposito di predisporre almeno elementi utili alla formulazione definitiva di un ordinamento elettorale *speciale*, che renda possibile la costituzione di una assemblea degna della sua immensa responsabilità.

Nessun procedimento elettorale è perfetto; tutti sono relativi alle condizioni politiche e sociali di un popolo in un dato periodo storico e i risultati dipendono non tanto dal mezzo strumentale quanto dalla coscienza e dalla maturità politica di chi ne usa.

Spesso la imperfetta costituzione della rappresentanza è attribuita all'ordinamento elettorale anche se dipenda da altre cause più complesse.

La Commissione è certa che, in questa tristissima ora della nostra storia, si ridesterà *l'energia collettiva* che fece veramente grande il popolo italiano dopo Caporetto fino alla vittoria, e poi grande anche sotto la dominazione tedesca: soltanto questa energia e il senso dell'appartenenza ad una collettività, nella quale i valori individuali si esaltano, potranno condurci sanamente, attraverso le elezioni, alla Costituente e al nuovo ordinamento istituzionale.

LA COMMISSIONE:

Avv. Giovanni SELVAGGI, vicepresidente, relatore;
Prof. Guido ASTUTI;
Avv. Emilio STORONI;
Prof. Mario STOLFI;
Avv. Giuseppe FUSCHINI;
Prof. Costantino MORTATI;
Avv. Achille BATTAGLIA;
Avv. Michele CIFARELLI;
Dott. Vincenzo MANI;
Sig. Ezio VILLANI;
Avv. Umberto TERRACINI;
Avv. Mario PAONE;
Avv. Prof. Carlo Arturo JEMOLO;
Dott. Paolo STRANO;
Avv. Francesco AGRO';
Dott. Ubaldo COSENTINO;
Prof. Giovanni SCHEPIS;
Dott. Mariano SPATAFORA.