

117, Pubb. V-2-1
a

MINISTERO PER LA COSTITUENTE

ATTI

DELLA

COMMISSIONE PER LA ELABORAZIONE
DELLA LEGGE ELETTORALE POLITICA
PER L'ASSEMBLEA COSTITUENTE



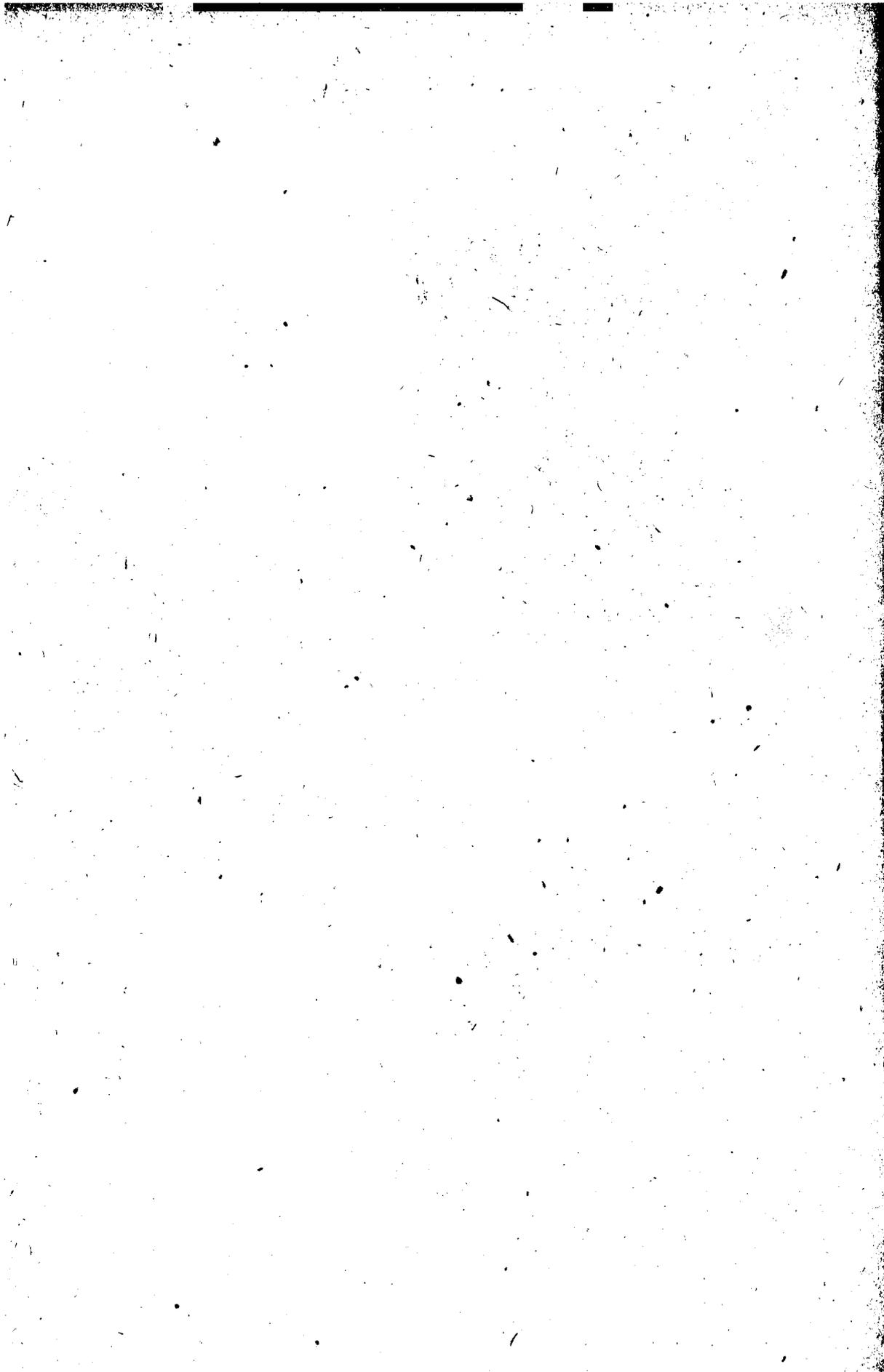


I
Relazione della Commissione

II
Relazione di minoranza

III
Verbali delle sedute e allegati

IV
Schema di legge



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 nè sono vincolati dai programmi dei rispettivi partiti nè 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 (uninomiale o plurinomiale) 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. Ivano 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 contemperasse 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 CONSEQUENZIALI, 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 disponibili, 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 precedenzae.

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.

II

RELAZIONE DI MINORANZA

SULLE CIRCOSCRIZIONI ELETTORALI E SULLA FACOLTÀ DI SCELTA CON DESIGNAZIONE PRE- FERENZIALE O CON GRADUAZIONE DA PARTE DEGLI ELETTORI

PRESENTATA DAI COMMISSARI AGRÒ, ASTUTI, CO-
SENTINO, SCHEPIS, STOLFI, STORONI, STRANO

Nella seduta del 19 settembre 1945 (verbale n. 8), benchè fosse stato fatto presente che la determinazione dell'ambito delle circoscrizioni è problema strettamente connesso con quelli concernenti la concessione agli elettori di una concreta facoltà di scelta dei candidati, di pratica efficienza, la Commissione approvò con 7 voti contro 4 (Astuti, Strano, Agrò, Schepis), la risoluzione di decidere senz'altro, prima di quello delle preferenze, il problema delle circoscrizioni elettorali. Fu messo in discussione il progetto per la assegnazione dei seggi e per le circoscrizioni su base regionale, preparato da apposita *sottocommissione*: la quale, dopo aver compiuto il riparto dei seggi fra le 18 regioni in base al criterio di assegnare un deputato ogni 80.000 abitanti (con un totale di 537 seggi), di fronte alla disparità di estensione fra i collegi così formati che vanno da un minimo di 7 seggi (Lucania) fino a un massimo di 73 (Lombardia), aveva deliberato a *maggioranza* « il principio generale di far coincidere le circoscrizioni elettorali con i confini delle regioni in tutti quei casi in cui il numero dei seggi assegnati alla regione non superi la cifra di circa 15-20, ed invece nelle regioni più ampie di procedere alla formazione di due o più circoscrizioni elettorali, rigorosamente rispettando il principio che queste circoscrizioni a carattere sub-regionale non dovranno mai comprendere territori di altre regioni »; e conseguentemente aveva proposto un piano di *suddivisione* in due o più collegi sub-regionali delle regioni più vaste e popolate (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia, Toscana, Lazio, Campania, Puglie, Sicilia), con un totale di 32 collegi di media grandezza e non troppo diversi per numero di votanti e di seggi.

Questa proposta fu avversata da parte di alcuni Commissari, i quali sostennero una applicazione rigida e integrale del criterio

regionale: di fronte alla impossibilità di un accordo, determinata dall'atteggiamento intransigente di questi Commissari, ancorchè altri, favorevoli in linea di principio a circoscrizioni molto più ristrette, si fossero dichiarati disposti ad una transazione che conciasse le opposte tendenze, il Presidente decise di mettere in votazione il quesito se le circoscrizioni elettorali dovessero « coincidere rigorosamente con le circoscrizioni regionali ». La soluzione affermativa fu approvata con 6 voti (Mani, Terracini, Battaglia, Fuschini, Spatafora, Selvaggi), contro 5 (Astuti, Strano, Agrò, Cosentino, Schepis). Il Presidente dichiarò a verbale: « dato il risultato, a tenue maggioranza, che denota la perplessità della Commissione, si terrà conto nella relazione anche della proposta relativa all'aggruppamento e alla divisione delle regioni, allegando il relativo schema ».

I cinque Commissari rimasti per un solo voto in minoranza, motivarono il loro dissenso con precise e concordi dichiarazioni di voto, osservando:

1) che una sperequazione eccessiva, quale sussiste fra le regioni piccole e quelle più grandi, determina una situazione di disparità fra gli elettori appartenenti alle une e alle altre;

2) che in circoscrizioni tanto vaste, come quelle formate dalle maggiori regioni, la facoltà di scelta o designazione *preferenziale* degli elettori è ridotta eccessivamente, se non praticamente annullata.

In verità, una sana e corretta applicazione del principio della rappresentanza proporzionale richiede, qualunque sistema di scrutinio si voglia adottare, collegi elettorali di estensione non troppo diversa. Senza moltiplicare citazioni, basti ricordare il pensiero di un'autorità indiscussa, il Barthélemy, che nella sua classica opera sulla rappresentanza proporzionale scrive testualmente: « La représentation proportionnelle ne peut régulièrement fonctionner qu'avec une géographie électorale appropriée; si l'on opérât dans un pays neuf, il faudrait instituer des *grands collèges à peu près du même nombre d'électeurs*; c'est à cette seule condition que le quorum ne varie pas trop de circonscription à circonscription, et que les déchets sont peu considérables ». (*L'organisation du suffrage, et l'expérience belge*, Paris 1912, pag. 742).

Quando sussiste troppa disparità fra i diversi collegi non è anzitutto possibile applicare un sistema di scrutinio che possa dare in tutti i collegi risultati egualmente corretti e soddisfacenti: è un fatto certo e documentato, che non ha bisogno di dimostrazione. Ma a questo inconveniente d'ordine tecnico, sono uniti altri più gravi, d'ordine giuridico-politico. Al diverso valore che assume il voto degli elettori di diversi collegi, in quanto il « quorum » è in funzione di coefficienti variabili da collegio a collegio (come il numero dei votanti effettivi: poichè la percentuale delle astensioni non è ovunque uniforme), perchè con l'allargamento dei collegi si ha un ampliamento dei poteri dei comitati presentatori di lista e una riduzione correlativa della libertà di scelta del corpo elettorale, posto di fronte a lunghe liste di nomi in gran parte sconosciuti.

Infine le più gravi difficoltà si oppongono all'attuazione di un sistema che garantisca agli elettori una effettiva facoltà di designazione preferenziale dei candidati. Escluso il sistema delle gra-

duazioni integrali e cancellazioni, che non può funzionare senza soverchia complicazione in collegi troppo vasti, riesce anche difficile e incerto, e fonte di risultati insoddisfacenti, il sistema del voto di preferenza: poichè è chiaro che in collegi vastissimi con liste di 50 nomi ed oltre, i voti di preferenza saranno attribuiti ai vari candidati di una stessa lista non mediante un giudizio comparativo fatto da tutti gli elettori del collegio che votano quella lista, bensì da parte di gruppi di elettori appartenenti a zone diverse i quali saranno in grado di esprimere il loro giudizio solo su una limitata parte dei candidati della lista votata. Applicando in modo rigido il criterio regionale, si porrà evidentemente l'elettore lucano, chiamato a votare sopra liste di sette nomi, in una situazione profondamente diversa da quella dell'elettore lombardo, cui saranno presentate liste di oltre 70 nomi! Il voto di questi due elettori avrà in ogni caso un valore ed un significato politico necessariamente diversi. D'altra parte i cinque commissari rimasti in minoranza non ritengono che la Commissione abbia motivo di rimanere legata in modo assoluto alla regione come criterio esclusivo per la formazione dei collegi.

Essa non è certo chiamata a contribuire alla soluzione dei problemi concernenti il riconoscimento giuridico della regione come ente autonomo; nè tutte le regioni italiane hanno tradizioni di autonomia eguali o simili, ma, al contrario, presentano gli sviluppi più diversi sotto il profilo storico, politico, sociale, economico, culturale, demografico. Considerare oggi le diverse regioni storiche del nostro paese come realtà eguali o omogenee appare arbitrario; mentre non sembrano esservi ragioni che impongano di seguire il criterio regionale in modo rigorosamente integrale.

Il criterio regionale può invece essere adottato come criterio di massima, come base per una assegnazione dei seggi alle varie regioni in relazione alla loro rispettiva popolazione: ma adottando i correttivi che sembrano, più che opportuni, veramente necessari, per la formazione dei collegi e precisamente suddividendo le regioni più popolose e vaste in due o più collegi sub-regionali, composti di due o più provincie contigue appartenenti alla medesima regione. Nella formazione di queste circoscrizioni i cinque commissari di minoranza hanno cercato di conciliare le esigenze inerenti alle necessità di contiguità territoriale, di comunicazioni, ecc., con l'opportunità di creare collegi con struttura economica e sociale omogenea, e con un numero di elettori non troppo diverso. Sono state all'uopo tenute presenti le circoscrizioni dei collegi elettorali politici del 1921, le quali furono appunto studiate dalla Commissione parlamentare del tempo sulla base di questi criteri, e concretate dopo attento e ponderato esame, sentito il parere di autorevoli economisti e geografi.

Lo schema proposto, allegato alla presente relazione, riduce la disparità di estensione fra i diversi collegi, anche nei confronti della suddivisione delle circoscrizioni adottate nel 1921, e presenta inoltre una maggiore uniformità strutturale, anche dal punto di vista demografico, il che assicura una maggiore possibilità di compensazione dei resti.

I collegi così formati sono tutti di ampiezza sufficiente perchè il principio della rappresentanza proporzionale possa trovare una attuazione soddisfacente e praticamente quasi perfetta; e sono inol-

tre tutti molto vicini, per numero di seggi, a quella zona media in cui il sistema d'Hondt dà risultati ottimi per precisione e giustizia distributiva.

Allo schema di riparti dei collegi proposto dai cinque commissari alla unanimità, un'unica variante viene proposta da parte del commissario Astuti: la formazione di un collegio comprendente le tre provincie di Avellino, Benevento, Campobasso, che ricostituirebbe la storica regione del Sannio, accogliendo l'esplicito voto di quelle popolazioni, del quale la commissione non ha creduto di tener conto. La provincia di Salerno potrebbe in tal caso essere unita, anzichè al collegio di Napoli, già molto vasto, a quello della Lucania, che comprende solo sette seggi e per contiguità territoriale e facilità di comunicazioni potrebbe senza inconvenienti comprendere anche quella provincia. Così con una sola eccezione al criterio regionale, si eviterebbe l'inconveniente di un collegio troppo ristretto quale è quello della Lucania.

* * *

Con collegi come quelli proposti dai Commissari della minoranza è possibile realizzare un sistema di scrutinio che consenta agli elettori una facoltà effettiva e concreta di designazione nominativa e di selezione dei candidati. La minoranza, giusta l'espressa riserva formulata dal Presidente della Commissione nella seduta plenaria del 26 settembre (verbale n. 11), non è vincolata da alcuna delle decisioni approvate dalla Commissione con riferimento alle circoscrizioni regionali senza suddivisioni. Tuttavia i cinque commissari della minoranza hanno deliberato a maggioranza di accettare lo stesso sistema di scrutinio approvato dalla Commissione, fondato sui seguenti elementi: metodo elettorale d'Hondt; voti di preferenza da 1 a 3, con l'efficacia di modificare l'ordine stabilito dai presentatori delle liste solo quando i voti di preferenza attribuiti a ogni singolo candidato raggiungano almeno un « quorum » eguale ad $1/5$ della cifra di lista. Essi propongono soltanto, a maggioranza, che il numero dei voti di preferenza sia di 1 nei collegi fino a 10 seggi; 2 in quelli fino a 20 seggi; 3 in quelli di oltre 20 seggi: fermo restando il « quorum » di $1/5$ dei voti di lista che a maggioranza riconoscono assai elevato. Il commissario Astuti, in conformità dell'atteggiamento già assunto in seno alla Commissione, esprime il suo personale dissenso, affermando che un « quorum » di $1/5$ della cifra di lista per la validità dei voti di preferenza costituisce una limitazione eccessiva del potere di scelta degli elettori, che risulta praticamente quasi annullato. Egli non è in linea di principio contrario all'adozione di un « quorum » e alla concessione ai comitati presentatori di lista della facoltà di una graduazione indicativa e sussidiaria dei loro candidati: ma solo in quanto il « quorum » si consideri come elemento atto a garantire la serietà e rilevanza delle indicazioni preferenziali (evitando graduazioni determinate arbitrariamente da un numero insignificante di elettori), e in quanto il corpo elettorale abbia la possibilità effettiva di modificare interamente con i suoi voti di preferenza, l'ordine proposto dai presentatori delle liste. Il commissario Astuti rinnova quindi la proposta già presentata in seno alla Commissione plenaria, e non sottoposta a vo-

tazione, di un « quorum » variabile dei voti di preferenza, da determinarsi dividendo la cifra di lista per il numero dei seggi assegnati al collegio. In caso diverso, ritiene preferibile il sistema adottato già dalla legge del 1919, dei voti di preferenza con liste non graduate: sistema che, nonostante innegabili inconvenienti, consente al corpo elettorale un effettivo diritto di scelta fra i candidati. Egli ricorda che fin dall'inizio della discussione (verbali 5 e 6) egli condizionò e subordinò espressamente la propria adesione al principio della rappresentanza proporzionale, al riconoscimento del diritto degli elettori di scegliere i loro candidati, con garanzia di pratica efficienza nel suo concreto esercizio. E' questa — a suo giudizio — condizione essenziale di una sana applicazione del principio della rappresentanza proporzionale, che non violi la inalienabile e fondamentale libertà degli elettori, riconosciuta in tutti i paesi democratici: e si appella ancora una volta all'alta autorità del Barthélemy, il quale formula questo canone inconfutabile: « Toute application correcte de la représentation proportionnelle doit permettre de tenir compte simultanément des considérations de programme et des considérations de personne. Lorsqu'il n'en est pas ainsi, l'élection cesse d'être une élection, elle tourne à un simple recensement des adhérents des divers partis ». Sotto questo profilo egli ritiene proprio dovere di coscienza esprimere la sua intransigente fedeltà al principio enunciato, e scindere la propria responsabilità politica e morale da quella che la Commissione ha assunto proponendo un sistema elettorale in cui il diritto di scelta del corpo elettorale è gravemente limitato e menomato dalla influenza preponderante dei comitati presentatori delle liste.

I commissari Agrò e Stolfi, riferendosi alle dichiarazioni già raccolte a verbale si dichiarano per loro conto assolutamente contrari alla fissazione di qualsiasi numero legale per l'efficienza del voto di preferenza. Assumono, infatti, i predetti commissari che l'adozione di una qualunque forma di lista graduata (come è quella postulata dal « quorum » dei voti di preferenza) trasferisca la sede dell'elezione dal corpo elettorale sovrano alle direzioni dei partiti o gruppi presentatori; renda gli eletti mancipio dei comitati elettorali, alimenti pericolose forme di contrapposizione d'interessi fra candidato e partito, e comunque offra il destro al moltiplicarsi di piccole liste, sollecitate dall'ambizione di pochi. Propongono — pertanto — che il voto di preferenza giochi « *sic et simpliciter* » così come nella legge del 1919, senza fissazione di alcun « quorum », il quale non può stabilirsi se non in modo arbitrario ed alogico, complicando le operazioni elettorali e dstando confusione nella opinione pubblica.

A riguardo del sistema delle graduazioni integrali, proposto dal commissario Schepis ed illustrato a suo tempo alla Commissione, si è a maggioranza ritenuto che essendosi eliminate le grandissime circoscrizioni con oltre 30 seggi, il sistema stesso meriti di essere ripreso in considerazione perchè esso, rispetto a quello del voto di preferenza col « quorum » assicura una maggior libertà di scelta all'elettore rendendo pienamente efficienti le opinioni della massa elettorale a riguardo delle persone dei candidati, ed in pari tempo evita in gran parte gli inconvenienti che nella pratica attuazione presenta il voto di preferenza libero.

Il sistema delle graduazioni integrali presuppone l'adozione

della lista di partito portante i nomi di tutti i candidati proposti dal Comitato elettorale. L'elettore avrà la facoltà di: a) cancellare uno o più nomi di candidati, o anche di cancellarli tutti meno uno; b) graduare come crede i nomi dei candidati che non cancella.

Qualora l'elettore non usi di tali sue facoltà e si limiti a votare la lista del partito senza introdurre alcuna variante, non dovrà con ciò ritenersi accettato l'ordine di precedenza proposto dal Comitato elettorale. Invece in tal caso si dovrà attribuire a tutti i candidati eguale grado di precedenza, come nella proposta Turati del 1919.

Se invece l'elettore intende confermare l'ordine di precedenza proposto, occorrerà che tale sua volontà venga esplicitamente espressa, sia pure con un croce-segno da apporre in un quadretto in fondo alla lista ed in corrispondenza alla domanda: « L'elettore conferma integralmente l'ordine di precedenza? ».

Firmato:
AGRO, ASTUTI, COSENTINO, SCHEPIS,
STOLFI, STORONI, STRANO

Tabella dei Collegi sub-regionali allegata alla relazione di minoranza.

		Quozienti interi	Resti	Seggi assegnati
PIEMONTE (due Collegi)				
Coll. I				
Torino	1.168.384			
Novara	395.730			
Aosta (tranne Valle d'Aosta)	142.707			
Vercelli	366.146			
	<hr/>	2.072.967	25	72.967
Coll. II				
Alessandria	493.698			
Cuneo	608.912			
Asti	245.764			
	<hr/>	1.348.374	16	68.374
		<hr/>		17
		3.421.341		<hr/>
				43
LOMBARDIA (quattro Collegi)				
Coll. I				
Milano città	1.115.848			
	<hr/>	1.115.848	13	75.848
Coll. II				
Milano prov.	1.059.990			
Bergamo	605.810			
Pavia	492.093			
	<hr/>	2.157.896	26	77.896
Coll. III				
Brescia	744.571			
Mantova	407.977			
Cremona	369.483			
	<hr/>			

		Quozienti interi	Resti	Seggi assegnati	
		1.522.031	19	2.031	19
Coll. IV					
Como	501.752				
Sondrio	142.919				
Varese	395.896				
	<hr/>	1.040.567	13	567	13
		<hr/>			<hr/>
		5.836.342			73
					<hr/>
VENETO (due Collegi)					
Coll. I					
Padova	668.025				
Rovigo	336.807				
Verona	585.893				
Vicenza	559.375				
	<hr/>	2.150.100	26	70.100	27
Coll. II					
Venezia	629.123				
Treviso	570.580				
Udine	721.670				
Belluno	216.333				
	<hr/>	2.137.706	26	57.706	27
		<hr/>			<hr/>
		4.287.806			54
					<hr/>
EMILIA (due Collegi)					
Coll. I					
Bologna	714.705				
Ferrara	381.299				
Ravenna	279.127				
Forlì	444.528				
	<hr/>	1.819.659	22	59.659	23
Coll. II					
Parma	381.771				
Modena	467.555				
Piacenza	294.785				
Reggio Emilia	375.238				
	<hr/>	1.519.399	18	79.399	19
		<hr/>			<hr/>
		3.339.058			42
					<hr/>
TOSCANA (due Collegi)					
Coll. I					
Firenze	853.032				
Pistoia	210.950				
Siena	268.459				
Arezzo	316.380				
	<hr/>	1.648.821	20	48.821	21
Coll. II					
Lucca	352.205				
Massa	196.716				
Pisa	341.423				
Livorno	249.468				
Grosseto	185.801				
	<hr/>	1.325.618	16	45.618	16
		<hr/>			<hr/>
		2.974.439			37
					<hr/>

		Quozienti interi	Resti	Seggi assegnati
LAZIO (due Collegi)				
Coll. I				
Roma città	1.150.589			
	<u>1.150.589</u>	14	30.589	14
Coll. II				
Roma prov.	411.991			
Frosinone	445.607			
Latina	227.218			
Rieti	174.961			
Viterbo	236.722			
	<u>1.496.499</u>	18	56.499	18
	<u>2.647.088</u>			<u>33</u>
CAMPANIA (due Collegi)				
Coll. I				
Napoli	1.742.674			
Caserta	506.870			
	<u>2.249.544</u>	28	9.544	28
Coll. II				
Avellino	451.466			
Benevento	303.235			
Salerno	705.277			
	<u>1.459.978</u>	18	19.978	18
	<u>3.709.522</u>			<u>46</u>
PUGLIE (due Collegi)				
Coll. I				
Bari	1.010.907			
Foggia	523.612			
	<u>1.534.519</u>	19	14.519	19
Coll. II				
Brindisi	254.062			
Lecce	526.553			
Taranto	321.888			
	<u>1.102.503</u>	13	62.503	14
	<u>2.637.022</u>			<u>33</u>
SICILIA (due Collegi)				
Coll. I				
Catania	713.160			
Messina	627.093			
Siracusa	277.572			
Ragusa	223.086			
Enna	218.294			
	<u>2.059.205</u>	25	59.205	26
Coll. II				
Palermo	890.752			
Trapani	375.169			
Agrigento	418.265			
Caltanissetta	256.687			
	<u>1.940.873</u>	24	20.873	24
	<u>4.000.078</u>			<u>50</u>

PROPOSTA ASTUTI

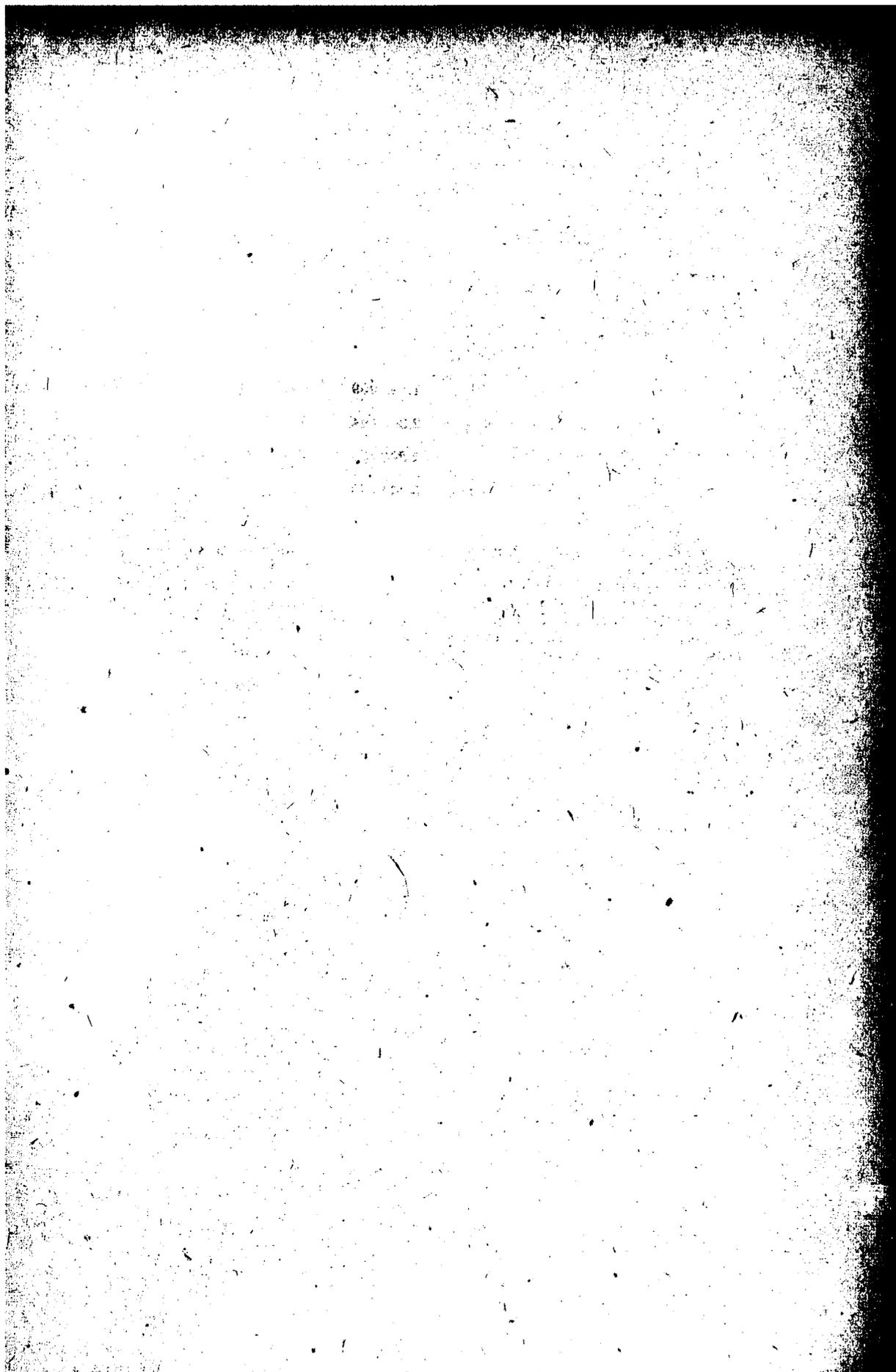
(Varianti al riparto dei Collegi della Relazione di minoranza)

Omissis (si richiama la Tabella dei Collegi regionali - Allegato A del progetto generale di maggioranza).

	Popolazione	Quozienti interi	Resti	Seggi assegnati
Abruzzi	1.201.536	15	1.536	15
Samnio:				
Campobasso	388.268			
Avellino	451.466			
Benevento	303.235			
	1.142.969	14	22.969	14
Campania	2.249.544	28	9.544	28
Salerno e Lucania	1.248.539	15	49.539	15
	Totale 5.842.588	72		

NOTE: Per effetto di questa variante risultano distribuiti in base ai quozienti interi 529 seggi, invece dei 528 del riparto a base rigidamente regionale, restando da distribuire 8 seggi e non 9 ai resti maggiori. Rimane quindi escluso il Veneto che passa da 54 a 53 seggi. (La perdita di questo seggio tocca al Collegio II del Veneto che, quindi, avrà assegnati 26 seggi e non 27). La Campania rimane con un collegio, il Collegio I della relazione generale della minoranza, la quale per tutto il resto rimane immutata.

F.to ASTUTI



III

VERBALI ED ALLEGATI

SEDUTA DEL 1° SETTEMBRE 1945

Verbale n. 1

Insediamiento della Commissione.

Il Ministro NENNI dichiara insediata la Commissione e pronuncia il seguente discorso:

« Sono lieto di porgere il più cordiale saluto alla Commissione e domando semplicemente di sollecitare quanto più possibile il lavoro in modo che entro il mese il progetto della legge elettorale sia pronto per essere sottoposto al Consiglio dei Ministri e inviato per il parere alla Consulta, che nel frattempo avrà cominciato i propri lavori.

Purtroppo questa Commissione si insedia troppo tardi ed è una colpa dell'amministrazione, non nostra; non ho bisogno di dire quanto sia urgente che la legge sia preparata. Una delle esigenze fondamentali del Paese è che si arrivi alle elezioni. Questo è un desiderio del Paese ed una esigenza di carattere internazionale. E' evidente che Governi come quelli attuali, sorti da situazioni di contingenza, non possono essere giustificati che finché esistono quei motivi che hanno reso effettivamente impossibile la consultazione del Paese. Credo che queste ragioni non ci siano più ed il Paese ha diritto di essere governato da uomini che siano l'espressione effettiva della volontà del popolo e non da comitati sorti durante la lotta, che sono sì l'espressione vera ed autentica del Paese, ma in determinate circostanze.

« Naturalmente non ho da pregiudicare in nessuna maniera il corso dei lavori della Commissione. Ma ritengo di facilitare, in un certo senso, il compito stesso. Dico che l'opinione prevalente nei Partiti che sono al Governo, e quindi anche nel Governo, è che per le elezioni della Costituente il sistema elettorale migliore sia quello della proporzionale pura. E' evidente che data la gravità dei problemi ai quali bisogna far fronte, bisogna che esista un sistema elettorale che consenta la rappresentanza di tutte le correnti di opinioni e dia a questa Assemblea il carattere di una rappresentanza autentica delle varie correnti del Paese. Si può discutere se la proporzionale sia un buon sistema in tempi normali, ma mi pare che il principio sia indiscutibile quando si tratta della Costituente. Questo è un giudizio che spetta alla Commissione.

Sola cosa che richiedo alla Commissione è di imporsi un orario di riunioni molto intenso, in modo da mantenersi in condizioni di preparare questo progetto di legge in pochissime settimane. Così che se il

Governo dovesse venire nella determinazione di fare le elezioni entro l'anno, il progetto sia pronto ed il Paese sappia su quali basi sarà consultato.

Mi rimetto a loro per la nomina del Vice-Presidente della Commissione. Suppongo che essa sarà d'accordo di servirsi, come Segreteria, di quella del Ministero, ma mi rimetto alla decisione della Commissione, e auguro che i lavori siano quanto più possibile rapidi, così da consentire al Governo di superare rapidamente questa fase delle discussioni.»

Il Presidente dichiara che anche i supplenti devono partecipare alle sedute per evitare discontinuità di partecipazione ai lavori della Commissione.

Riaffermata l'esigenza di un sollecito sviluppo dei lavori, il Presidente invita la Commissione a scegliersi il Vice Presidente. Su proposta di FUSCHINI, all'unanimità viene eletto a Vice Presidente SELVAGGI.

L'incarico della Segreteria della Commissione viene affidato al Dott. Franco FORTINI del GIGLIO dell'Ufficio Legislativo del Ministero per la Costituente ed al Dott. Giovanni Guido FOSSA', dello stesso Ufficio, come supplente.

Ordine dei lavori.

Ritiratosi il Presidente NENNI, SELVAGGI invita la Commissione a stabilire l'ordine dei suoi lavori ed a fissare i giorni e le ore delle sedute. Viene stabilito che le riunioni saranno tenute il mercoledì, il venerdì ed il sabato di ogni settimana, a cominciare da mercoledì prossimo, alle ore 16,30.

Dopo preliminare scambio di idee si passa a discutere del metodo di svolgimento dei lavori della Commissione e del sistema da seguirsi per l'approvazione delle proposte.

Su proposta del Vice-Presidente, viene all'unanimità deciso che le deliberazioni della Commissione saranno approvate a maggioranza assoluta fra tutti i componenti, compresi i membri tecnici; i supplenti voteranno nel caso di assenza dei rispettivi membri effettivi. Per superare il dubbio che la Commissione abbia carattere politico e la votazione debba essere limitata ai membri designati dai Partiti, su proposta di SELVAGGI, il quale risponde che trattasi di una Commissione prevalentemente tecnica — e pertanto il giudizio dei tecnici non ha minore peso — la Commissione, alla unanimità, decide che nello schema delle proposte che sarà formulato vengano indicate le determinazioni approvate a maggioranza di voti, e che, nella relazione che presenterà lo schema, saranno segnate eventuali opinioni discordi della minoranza. Su proposta di PAONE viene inoltre stabilito che le segnalazioni delle opinioni discordanti vengano limitate agli argomenti più importanti e in ogni caso quando si richieda.

Diritto di elettorato attivo.

Viene sollevata la questione se nei compiti della Commissione rientri lo studio di una legge elettorale completa riguardante cioè anche la parte relativa alle condizioni per l'acquisto e la perdita del diritto di elettorato attivo nonché alla formazione delle liste degli elettori, cioè materie già disciplinate dal D.L.Lgt. 28 settembre 1944 e successive integrazioni.

Al riguardo viene osservato (PAONE) che non v'ha dubbio che il compito della Commissione riguarda tutto il sistema elettorale e, pertanto, potrebbe esservi incluso lo studio anche di innovazioni sostanziali in tema di diritto di voto. Comunque è chiaro che ai lavori della Commissione non possono costituire pregiudizio le disposizioni governative già impartite in materia di prima formazione delle liste elettorali. Tuttavia

non può essere trascurata la necessità, raccomandata dal Presidente, di svolgere i lavori al più presto possibile.

Da altri viene rilevato che il suddetto D.L.Lgt. 28 settembre 1944, nel disporre la compilazione delle liste elettorali in tutti i Comuni, non solo non specifica se trattasi di elezioni amministrative o politiche, ma, a proposito del diritto d'elettorato, richiama espressamente le disposizioni del T. U. della legge elettorale del 1919 che riguarda le elezioni politiche, introducendo soltanto alcuni aggiornamenti in relazione a nuovi casi di esclusione dal voto.

Le disposizioni in vigore quindi, possono ritenersi una base sufficiente per lo studio dell'altra parte della legge elettorale politica. Si tratterà di esaminare se sarà sufficiente coordinare tutte le disposizioni in un Testo Unico.

D'altronde una sostanziale riforma della materia concernente il diritto di voto, a parte il maggior tempo che un più ampio studio richiederebbe, porterebbe alla necessità della revisione di tutto il lavoro già compiuto per la compilazione delle liste elettorali, con la conseguenza di rinviare di molto la data delle elezioni.

Tuttavia la Commissione non può a priori escludere la eventualità che dallo studio dell'elettorato attivo, ai fini della predisposizione dello schema di legge richiesto, sorga la necessità di proporre, in casi strettamente necessari, qualche innovazione alle norme recentemente emanate. Ove tale necessità sia riconosciuta, le proposte di innovazioni, che in ogni caso *non dovranno essere tali da pregiudicare il rapido svolgimento dei lavori* e causare il rinvio delle elezioni, saranno immediatamente segnalate al Governo, anche durante il corso dei lavori stessi, per gli ulteriori provvedimenti di competenza.

A semplice titolo esemplificativo, e salvo più approfondito esame, alcuni commissari richiamano l'attenzione sulla posizione di alcune categorie di cittadini esclusi dal diritto di voto come ad es. i militari che non siano ufficiali (per i quali già è stata fatta l'iscrizione nelle liste con apposita indicazione), i giovani di età inferiore agli anni ventuno, e sulla posizione di altre categorie, viceversa ammesse al voto, come ad es. i segretari politici dei piccoli Comuni e degli ufficiali inferiori della milizia (Decreto Presidenziale 2 febbraio 1945).

Il Vice-Presidente, preso atto di questo primo scambio di idee, stabilisce di iniziare la discussione organica nella prossima seduta nella quale si tratterà la materia del diritto di voto sulla traccia delle norme contenute nel T. U. del 1919 e delle recenti disposizioni del D.L.Lgt. 28 settembre 1944 e successive integrazioni.

SEDUTA DEL 5 SETTEMBRE 1945

Verbale n. 2

Voto dei militari.

JEMOLO e BATTAGLIA fanno presente che il problema è subordinato al modo come i militari debbano votare. Esistono note obiezioni, che nel passato furono considerate ostative; se per evitare gli inconvenienti derivanti dallo stato di subordinazione in cui si trovano i militari verso i propri superiori, si volesse farli votare non nel luogo ove prestano servizio, ma nel Comune ove sono iscritti, si incorrerebbe nell'altro inconveniente di allontanarli dai loro reparti, proprio in un momento in cui sono necessarie le forze armate per la tutela dell'ordine pubblico.

BATTAGLIA e JEMOLO insistono pertanto sulla necessità di risolvere la questione dell'esercizio del diritto di voto dei militari unitamente a quella relativa all'ammissibilità del diritto stesso, perchè ove esistessero difficoltà tali da non consentire l'esercizio di tale diritto, riuscirebbe vuota di significato una statuizione con la quale venisse esplicitamente ammessa una facoltà che in pratica non potesse essere esercitata.

Alcuni (PAONE, AGRÒ' e SPATAFORA) osservano che non è necessaria una disposizione esplicita per l'ammissione del diritto, potendo la questione essere semplificata con la eliminazione dell'art. 3' del T. U. della legge 1919; ad essi viene però risposto che il predetto articolo 3 si riferisce all'esercizio del diritto e non al diritto stesso, per cui non è su questa base che può essere impostato il problema. Occorre invece stabilire se i militari, come tutti i cittadini, debbano essere ammessi al voto, salve speciali norme per regolare le modalità di esercizio del diritto in modo da evitare possibili inconvenienti. Nonchè inconvenienti tali da precludere *a priori*, in ogni caso, la possibilità del voto, non si ravvisano; trattandosi della elezione di una Assemblea Costituente, non si vede la ragione per la quale il diritto di voto possa essere esercitato dagli ufficiali e non anche dai militari di grado inferiore.

Per le altre forze armate e per i corpi militarmente organizzati al servizio dello Stato, a ben più gravi inconvenienti si andrebbe incontro qualora si togliesse loro la possibilità di votare, in quanto, represses le loro legittime aspirazioni, dette categorie di persone potrebbero svolgere una attività dannosa ai fini del regolare andamento delle elezioni.

Dopo varia discussione il Vice-Presidente propone che la Commissione possa riassumere il suo pensiero nella seguente risoluzione:

« Come tutti i cittadini, hanno diritto di voto anche i sottufficiali e i soldati delle forze armate. La Commissione, approvando questa risoluzione, si riserva di regolare l'esercizio del voto in condizioni che assicurino il massimo di libertà e di indipendenza ».

JEMOLO e BATTAGLIA non accedono, e insistono sulla necessità già prospettata di non dissociare le due questioni, sottolineando ancora che la questione dell'esercizio di voto da parte delle categorie di cui trattasi, delle modalità cioè con cui essi potranno votare, è essenziale, essendo ben

note le ragioni che, anche per il passato, hanno indotto il legislatore ad escludere i militari che non siano ufficiali e gli appartenenti ad altri corpi militarmente organizzati, e cioè soprattutto che essi possono essere soggetti più di altri all'influenza del potere esecutivo, di cui potrebbero divenire strumenti.

Il Vice-Presidente decide allora di mettere, in primo luogo, in votazione la seguente mozione proposta da BATTAGLIA.

« *Il riconoscimento del diritto di voto ai militari di cui trattasi e alle categorie suddette è subordinato al modo con cui detto diritto è esercitato* ».

La mozione viene respinta con 9 voti contrari contro i 2 voti favorevoli di JEMOLO e di BATTAGLIA.

Dopo varia discussione, riconoscendosi la necessità di tenere distinti i sottufficiali, graduati e militari delle Forze Armate dello Stato, dai carabinieri e dalle guardie di finanza, nonché dagli appartenenti ad altri corpi organizzati militarmente al servizio dello Stato, ed essendo evidente che, date le diverse funzioni delle suddette categorie, diversa deve essere la soluzione, la Commissione approva alla unanimità la seguente nuova formula di risoluzione proposta dal Vice-Presidente:

« *Come tutti i cittadini, hanno diritto di voto i sottufficiali, graduati e militari dell'esercito, marina ed aeronautica. La Commissione, approvando questa risoluzione, si riserva di regolare l'esercizio del diritto di voto per le suddette categorie di persone in condizioni che assicurino il massima di libertà e di indipendenza* ».

Si passa poi alla questione relativa al *diritto di voto dei carabinieri e delle guardie di finanza*. La Commissione si pronuncia favorevole con 10 voti contro l'unico contrario di BATTAGLIA.

Successivamente viene posto in votazione il quesito circa il *diritto di voto dei componenti dei corpi organizzati militarmente al servizio dello Stato*: la Commissione si pronuncia favorevole all'unanimità. BATTAGLIA fa però presente che ha votato favorevolmente soltanto in considerazione dell'esito della votazione relativa al precedente quesito.

Voto ai giovani.

SPATAFORA legge quindi alla Commissione una richiesta avanzata dal Fronte Italiano della Gioventù intesa ad ottenere la estensione del diritto di voto ai partigiani e a tutti coloro che hanno compiuto i 18 anni di età comprese le donne.

Dopo varia discussione in cui TERRACINI sostiene che si debba estendere il voto ai diciottenni, in considerazione dell'alto grado di maturità politica da essi acquisita durante la guerra, mentre da parte di altri componenti vengono poste in rilievo le gravi difficoltà d'ordine tecnico che si frappongono all'accoglimento della richiesta, data l'impossibilità di aggiornare in breve tempo le liste elettorali, il Vice-Presidente decide di mettere a votazione il seguente quesito:

« *La Commissione ritiene che il limite di età debba rimanere immutato?* ».

Rispondono affermativamente tutti i Commissari eccettuato TERRACINI.

Voto ai giovani partigiani.

Dopo tale determinazione, la Commissione passa a discutere il problema dei partigiani di età inferiore ai 21 anni. Pur considerando i gravi motivi di carattere morale che giustificerebbero l'estensione del voto a tale categoria di benemeriti cittadini, i quali sono equiparati ai combattenti, tuttavia, data la impossibilità di accertare in breve tempo la qualifica di partigiano (della quale peraltro non sono sempre in possesso soltanto i veri partigiani) ed al fine di non ritardare le elezioni, la Commissione approva il principio di non fare eccezione alla regola del limite di 21 anni, già approvata a maggioranza, malgrado l'avviso contrario di TERRACINI e di MORTATI.

Allogeni.

SPATAFORA legge quindi una nota del Ministero dell'Interno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri concernente la questione del voto agli allogeni dell'Alto Adige. BATTAGLIA è incaricato di riferire al riguardo nella prossima riunione.

Voto dei prigionieri e degli internati.

Circa la questione dei prigionieri e degli internati, il Vice-Presidente suggerisce di costituire un'apposita Commissione per l'esame delle domande di coloro che rientreranno in Patria prima delle elezioni. La Commissione, costituita in ogni circoscrizione di Tribunale, presieduta dal Presidente, accerterebbe le condizioni richieste dalla legge e la inesistenza di cause di sospensione, e rilascerebbe un certificato.

Indegnità.

Si passa poi ad esaminare i casi di esclusione dalle liste elettorali previsti dal decreto del Ministero dell'Interno 24 ottobre 1944 e dell'art. 2 del decreto presidenziale 2 febbraio 1945, nonché della legge che concede il voto alle donne.

Nessuna sostanziale osservazione viene sollevata al riguardo, raccomandandosi soltanto di sollecitare dal Governo una disposizione che affretti l'espletamento della procedura per l'annullamento delle sentenze di condanna per alcuni reati politici.

Viene altresì fatta presente l'opportunità di rivedere l'elenco delle cariche politiche di cui all'art. 2 del suddetto decreto presidenziale anche per quanto concerne gli uffici politici esercitati da donne, e la discussione in proposito viene rinviata alla prossima seduta, restando inteso fin d'ora che all'elenco dei casi di esclusione dalle liste devono aggiungersi anche quelli previsti dall'art. 23 del suddetto decreto ministeriale 24 ottobre 1944 concernente i reati elettorali.

Voto obbligatorio.

Si inizia quindi la discussione della obbligatorietà del voto. MORTATI fa osservare che l'esigenza dell'obbligatorietà del voto, oltre che dai motivi usualmente addotti, e che non ripete per uniformarsi alla raccomandazione di brevità fatta dal Presidente, si può argomentare dalle seguenti considerazioni. Il corpo elettorale è senza dubbio un corpo collegiale dello Stato, esercitando delle funzioni di carattere pubblicistico dirette sia alla scelta di titolari delle assemblee rappresentative, sia alla designazione degli indirizzi politici destinati a guidare l'attività delle medesime. Ciò posto, non potrebbe fondatamente prescindere dall'osservare anche per detto organo un principio generale di diritto che vale per tutti i corpi collegiali, e che esige per la validità delle deliberazioni di queste la presenza di un certo numero di votanti (*il quorum*). L'imposizione del *quorum* al corpo elettorale non può logicamente non implicare un obbligo alla partecipazione alla funzione da parte degli appartenenti ad esso (oppure un obbligo di giustificazione dell'assenza), essendo assurdo far dipendere dal beneplacito dei singoli elettori la validità della consultazione popolare. Quindi due vie possono seguirsi, poste le dette premesse: e cioè o sancire direttamente tale obbligo di partecipazione, oppure sancirlo indirettamente stabilendo che nel caso di invalidità di un'elezione, in conseguenza del mancato raggiungimento del *quorum*, le spese, necessariamente elevate, per il rinnovo delle elezioni siano poste a carico di coloro che, con la loro inadempienza le hanno rese necessarie.

TERRACINI contesta il fondamento giuridico di questa tesi, richiamando la prassi della non obbligatorietà del voto dei membri del parlamento e sostenendo che, in ogni caso, occorre far salvo il diritto di qualche Partito che, in determinate contingenze, dichiara di non voler partecipare alla competizione politica elettorale.

SEDUTA DEL 7 SETTEMBRE 1945

Verbale n. 3

Aperta la seduta, ASTUTI chiede che venga precisata la natura dei compiti assegnati alla Commissione. Su parere unanime di tutti i membri, si precisa che i medesimi, pur essendo designati da partiti politici, sono chiamati a far parte di una Commissione di esperti e pertanto nè sono vincolati dai programmi dei rispettivi partiti nè intendono in alcun modo vincolare i partiti stessi con le loro proposte e decisioni: ciascuno, rileva SELVAGGI, ha piena libertà di pensiero secondo la propria coscienza.

Voto degli allogeni di incerta cittadinanza.

BATTAGLIA, in seguito ad incarico ricevuto nella precedente seduta, riferisce sul quesito posto dal Ministero dell'Interno con nota 15600.M. in data 27 agosto 1945, concernente la posizione elettorale degli allogeni tedeschi e dei cittadini dell'Alto Adige che, pure essendo italiani per lingua ed origine, optarono per la cittadinanza tedesca in seguito agli accordi intervenuti nel 1939 fra l'Italia e la Germania.

BATTAGLIA considera l'opportunità di adottare un criterio di larghezza nei confronti specialmente di chi non si è reso indegno, al fine di non escludere dalle elezioni per la Costituente un largo numero di cittadini, che resterebbero in tal modo avulsi dalla vita nazionale. Tale criterio di larghezza va tenuto presente in particolare nei riguardi dei cittadini di origine e lingua tedesca, i quali, pur avendo optato per la cittadinanza tedesca, non l'ottennero perchè non si trasferirono in Germania. Altri Commissari propongono di escludere dal diritto di voto, essendosene resi indegni, quei cittadini italiani per lingua ed origine che hanno optato per la cittadinanza tedesca. JEMOLO raccomanda di procedere con la massima cautela nel decidere la questione di cui trattasi, poichè le considerazioni fatte in questa sede potrebbero avere influenza sulle eventuali determinazioni da adottare nel caso che venga deciso un plebiscito. ASTUTI raccomanda anche egli molta cautela, tenendo presente la situazione di disordine dell'Alto Adige. Risulta tra l'altro che molti tedeschi e cittadini allogeni esercitano forti pressioni presso il Comando Alleato per essere iscritti di nuovo nei registri locali, per acquistare la qualità di abitanti legittimi di quelle regioni, pressioni che vengono spesso assecondate con molta larghezza da parte delle Autorità Alleate.

In seguito ad analoga osservazione di SPATAFORA, il Vice-Presidente conclude la discussione rilevando che questo problema, assai delicato, esorbita dai compiti della Commissione: il patto del 1939 fu mal concepito e peggio eseguito per insufficienza dei nostri rappresentanti nell'Alto Adige. E' pertanto d'avviso che debba rimaner ferma la disposizione di carattere generale secondo la quale hanno diritto di voto tutti i cittadini italiani, salve particolari norme che dispongano la sospensione dall'esercizio del diritto stesso. Viene così alla unanimità riconosciuto che la proposta di particolari disposizioni concernenti gli alto atesini non debba formare oggetto di alcuna risoluzione da parte di questa Commissione. TERRACINI si riserva tuttavia di

formulare una proposta concreta circa alcune categorie di alto atesini, quando si discuterà delle cause di esclusione dall'esercizio del diritto di voto, per motivi di indegnità.

Indegnità.

La Commissione passa quindi ad esaminare le cause di esclusione dal voto per quanto riguarda le cariche fasciste di cui all'articolo unico del Decreto Presidenziale 2-2-1945.

Prende la parola TERRACINI il quale ritiene che l'elenco delle cariche per cui deve escludersi il diritto di voto, possa dividersi nei tre seguenti gruppi:

1) coloro che furono investiti di alte funzioni nel fascismo (e quindi non solo nel partito) i quali furono i responsabili principali della politica generale dell'ex regime;

2) persone che hanno rappresentato il fascismo localmente, mantenendosi così a stretto contatto con le popolazioni nelle organizzazioni periferiche (podestà, segretari politici, ecc.). Costoro hanno dato alle popolazioni la sensazione materiale di ciò che veramente furono il fascismo e le sue istituzioni;

3) membri del partito fascista repubblicano, i quali sono stati i diretti responsabili delle sciagure della nostra Patria.

Riguardo alle gerarchie femminili, è d'avviso di escludere dal voto le ispettrici, le fiduciarie provinciali, e le segretarie dei fasci femminili.

Il Vice-Presidente osserva che si deve procedere all'esame di situazioni concrete in base a criteri generali ed esprime l'avviso che la esclusione dal voto debba essere strettamente limitata a cause di indegnità vera e propria, curando di allontanare il minor numero possibile di persone dalle elezioni per la Costituente. Tale avviso si ricollega all'opinione espressa da BATTAGLIA, ASTUTI e JEMOLO, il quale ultimo, dichiarandosi in linea di massima contrario a qualsiasi esclusione, avverte la Commissione che, trattandosi di una opinione sua personale nella quale è convinto di restare forse isolato, si asterrà dall'esprimere qualsiasi voto riguardo l'argomento di cui trattasi.

Dopo varia discussione, nel corso della quale da parte di alcuni Commissari viene sottolineata la diversa importanza che il fascismo ha avuto nell'Italia settentrionale e in quella meridionale e quindi la diversa considerazione in cui dovrebbero essere riguardate, agli effetti della esclusione dall'esercizio del diritto di voto, le cariche fasciste ricoperte nelle varie regioni, si fa presente la necessità, nei casi di esclusione, di ammettere al voto coloro che sono da discriminare per speciali titoli. Si prospetta poi la opportunità di distinguere le varie cariche fasciste non per categoria ma, come ha proposto SELVAGGI, in base alla natura delle funzioni inerenti alle cariche stesse. Infine, si dibatte il grave problema politico se sia il caso di procedere ad una più rigorosa esclusione al fine di conseguire la totale eliminazione del fascismo dalla vita nazionale, ovvero se non sia il caso invece di una più benevola considerazione, specie per quanto riguarda le minori cariche, al fine di non escludere dalle elezioni per la Costituente strati troppo numerosi di cittadini, in armonia per altro con i criteri adottati per l'epurazione, di colpire cioè in alto e indulgere in basso. STOLFI rileva la opportunità di considerare le cause di esclusione in rapporto a situazioni individuali e non per categorie. Data la diversità delle vedute, su proposta di SELVAGGI, alla unanimità si decide di risolvere i vari problemi, cominciando ad esaminare caso per caso l'elenco delle cariche previste dal predetto decreto presidenziale.

La Commissione decide di lasciare immutati i numeri 1, 2, 3, 4, 5, 6, dell'articolo unico del decreto. Per la categoria prevista dal n. 7 (ispettori federali) si passa a votazione: la Commissione, con 8 voti favorevoli contro l'unico contrario del Vice-Presidente, ritiene sia da considerare anche la carica di ispettore federale fra le cause di esclusione dal diritto elettorale. ASTUTI condiziona la sua adesione al riconoscimento di una procedura di discriminazione.

Viva discussione sorge sulla questione dei segretari politici. PAONE esprime l'avviso che la Commissione si debba pronunciare per la esclusione generale dei segretari politici, con l'intesa tutt'al più che l'accoglimento della proposta di esclusione potrebbe lasciare impregiudicata la possibilità di una successiva proposta per la discriminazione di quei segretari di fascio che ne risultino meritevoli. SCHEPIS osserva che il limite di 20 mila abitanti stabilito dal predetto decreto, data la diversa importanza che hanno gli agglomerati dell'Italia meridionale rispetto a quelli dell'Italia settentrionale e dato l'esiguo numero di comuni con popolazione superiore a 20 mila abitanti, non può ritenersi efficiente. Fa inoltre rilevare che i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, sono, secondo l'ultimo censimento ufficiale (1936) appena 250 su 7339; ritiene più significativo al fine di una opportuna discriminazione, il limite di 10 mila abitanti, con il che sarebbero compresi altri 477 comuni.

SELVAGGI esprime però dei dubbi sulla opportunità di escludere senz'altro dal diritto di voto tutti i segretari politici. Si pone ai voti il seguente quesito:

« Le funzioni di segretario politico sono da considerarsi causa di esclusione in senso assoluto? ».

La Commissione si esprime con 7 voti negativi e 3 positivi (TERRACINI, AGRO', SPATAFORA).

VILLANI chiede quindi che si voti sul seguente quesito:

« L'esclusione dei segretari politici è temperata soltanto dalla possibilità dell'accertamento di titoli individuali da parte della Commissione Comunale? ». (Viene precisato che chi vota favorevolmente intende che sia esclusa ogni altra limitazione).

Si sono pronunciati negativamente: ASTUTI, MORTATI, BATTAGLIA, COSENTINO, SCHEPIS, SELVAGGI. Hanno accolto la proposta: MANI, TERRACINI, AGRO', SPATAFORA. La mozione pertanto viene respinta con 6 voti contrari contro 4 favorevoli.

Un'ulteriore questione sulla quale è chiamata a dichiararsi la Commissione è la seguente:

« E' da conservare la limitazione stabilita dal numero 8 del Decreto Presidenziale 2 febbraio 1945; (si intendono cioè sospesi dal diritto di voto i segretari politici di comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti)? ».

La Commissione si pronunzia negativamente con 6 voti contro i 4 affermativi di ASTUTI, MORTATI, BATTAGLIA, SELVAGGI.

Viene quindi approvata all'unanimità la mozione proposta da SCHEPIS nella quale si chiede che siano esclusi dalla sospensione i segretari politici di comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti.

COSENTINO quindi fa sua la proposta VILLANI circa la possibilità di riabilitazione per giudizio favorevole della Commissione elettorale (s'intende limitatamente ai segretari politici).

Prima di procedere alla votazione, PAONE osserva che non ha più ragione d'essere la proposta della possibilità di una procedura di discriminazione, fatta da VILLANI, in quanto prima essa poteva essere giustificata dalla circostanza che la esclusione avrebbe riguardato i segretari politici di tutti i Comuni d'Italia, compresi i più piccoli, mentre ora, essendo stata votata la proposta SCHEPIS con cui si limita la sospensione dal diritto di voto solo ai segretari dei fasci dei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, non vi è più motivo di trattare questi gerarchi in modo diverso dagli altri.

La Commissione quindi si pronunzia sulla proposta COSENTINO con 7 voti favorevoli, contro i 3 sfavorevoli di BATTAGLIA, MORTATI e TERRACINI.

Dopo di che si passa alla discussione del n. 9 del predetto decreto riguardante gli ufficiali della disciolta m.v.s.n.

Poichè è sorta discussione sulla opportunità di distinguere le varie specialità della milizia, occorrendo avere complete notizie sulla genesi e sulle funzioni di dette specialità, delle quali si incarica SPATAFORA di riferire, la discussione è rinviata.

SEDUTA DELL'8 SETTEMBRE 1945

Verbale n. 4

Indegnità.

Aperta la seduta, SPATAFORA, giusta l'incarico conferitogli, riferisce in merito alla natura e alle funzioni delle specialità della milizia ordinaria e delle milizie speciali. Dopo approfondite indagini sulla origine e sulla natura tecnica, politica o mista delle funzioni inerenti a dette specialità, ed in seguito alla proposta di prendere in considerazione nella categoria di cui trattasi anche i moschettieri del duce, nonchè a quella di sostituire alla dizione: « in servizio permanente effettivo » l'altra: « in servizio permanente retribuito », si propone di porre in votazione la seguente formula: « sono esclusi dal voto gli ufficiali della m.v.s.n. in servizio permanente retribuito di grado superiore a quello di centurione, eccettuati gli appartenenti alle Legioni Libiche, alle milizie confinaria, ferroviaria, postelegrafonica, universitaria, alla gil, dicat e da costa, nonchè alla milizia forestale, stradale, portuaria. Sono esclusi altresì i moschettieri del duce ».

TERRACINI osserva che è da porsi prima in votazione la sua proposta di escludere dal voto tutti gli ufficiali della m.v.s.n. in servizio permanente retribuito, senza distinzione di grado, e i moschettieri del duce, eccettuati gli appartenenti alle suddette specialità della m.v.s.n. e milizie speciali.

Ha la precedenza la proposta TERRACINI che, posta in votazione, è respinta con 6 voti contrari e 4 favorevoli (MANI, TERRACINI, AGRO', SPATAFORA). Si passa quindi alla votazione della precedente proposta che è approvata con il voto favorevole di tutti i membri, eccettuato TERRACINI che si astiene.

Esaurita la discussione sulle esclusioni dal voto per le cariche elencate nell'articolo unico del Decreto Presidenziale 2-2-1945, BATTAGLIA propone che venga posto in votazione il seguente ordine del giorno:

«La Commissione:

Considerato che uno dei compiti fondamentali della Costituente sarà la ricostruzione della unità morale del popolo italiano, spezzata dalla dittatura e dalla guerra civile;

Considerato che una riammissione totale dei fascisti più responsabili nella vita politica del Paese offenderebbe proprio questa unitaria coscienza morale, e d'altra parte sarebbe politicamente inopportuna una esclusione troppo ampia dall'elettorato attivo di varie categorie di cittadini non esenti da responsabilità collettive nell'attuale catastrofe;

Considerato, infine, che il credito e l'autorità dell'Assemblea Costituente all'interno e all'estero, sarà tanto maggiore per quanto minore sarà il numero dei cittadini esclusi dal diritto di partecipare alla sua elezione;

R I L E V A :

che la privazione del diritto di voto per responsabilità fasciste è stata già decretata dall'art. 8 del D.L.L. 27 luglio 1944, n. 159, e precisata, in ordine

alle elezioni della Costituente, dal Decreto Presidenziale 2 febbraio 1945; sicchè ogni effetto delle decretate esclusioni è già scontato presso la opinione pubblica, ed un completo riesame del problema sarebbe impolitico, ed aggraverebbe le difficoltà di una immediata formazione delle liste che è condizione essenziale per la sollecita convocazione dei Comizi Elettorali.

DELIBERA

di prendere atto delle categorie fasciste escluse dal diritto di voto secondo le norme legislative attualmente in vigore, proponendo soltanto alcune innovazioni che si ritengano strettamente indispensabili in ordine alle stesse;

e si astiene da quelle ulteriori proposte che, mentre non riuscirebbero a realizzare un programma di giustizia assoluta, ritarderebbero la convocazione dei Comizi ».

BATTAGLIA, commentando l'ordine del giorno, osserva che non è opportuno creare nuove categorie di esclusione, perchè non è possibile fare giustizia assoluta e perchè sarebbe difficile stabilire un criterio preciso per altre esclusioni. Richiamando, ad esempio, il caso degli appartenenti al partito fascista repubblicano, rileva che senza dubbio trattasi dei maggiori responsabili, ma che a parte la considerazione che l'iscrizione a quel partito avvenne in molti casi per grave coazione o in stato di necessità, ben difficile ne sarebbe l'accertamento specie nell'Italia del Nord, ove sono stati per lo più distrutti gli archivi dei fasci repubblicani.

MORTATI si associa ai criteri esposti nell'ordine del giorno BATTAGLIA proponendo soltanto di togliere la restrizione del limite dei 10.000 abitanti per i segretari politici, e del grado per gli appartenenti alla m.v.s.n. durante il periodo repubblicano.

Anche ASTUTI si associa, segnalando peraltro la necessità di evitare la eventuale contraddizione tra assoluzioni in sede di epurazione ed esclusioni indiscriminate dal voto.

Non approva invece l'ordine del giorno TERRACINI, il quale rileva che è vero che gli effetti delle esclusioni decretate dal Presidente Bonomi sono stati già scontati nell'opinione pubblica, ma che non può affermarsi siano stati soddisfacenti. Il compito della Costituente è senza dubbio la ricostruzione dell'unità morale del Paese, ma tale compito non si adempie dando la possibilità agli elementi fascisti rappresentativi di farsi ancora sentire. Se è vero, purtroppo, che non si può fare giustizia completa, è tuttavia doveroso farne quel poco che è possibile piuttosto che nulla. Conclude che nel caso venisse posto in votazione l'ordine del giorno, egli si asterebbe. Anche SPATAFORA, rilevando la gravità del problema, osserva che l'ordine del giorno potrebbe escludere a priori altri casi di indegnità e, in particolare, la discussione sulle proposte già formulate da TERRACINI nella precedente riunione, di cui la Commissione si era riservato l'esame, nonchè dei casi di esclusione dal voto delle donne per cariche fasciste.

SELVAGGI sottolinea gli inconvenienti che potrebbero derivare da una estensione delle categorie di esclusi, con la conseguenza di favorire le cause di astensione. Si tratta della elezione di una Costituente alla quale è necessaria partecipazione totalitaria, nei limiti del possibile, salve cause d'indegnità.

Si deve evitare l'impressione di restrizioni non necessarie. Circa la questione concernente la precedenza dell'ordine del giorno BATTAGLIA o delle proposte TERRACINI, rileva che dovrebbe precedere il primo, essendo pregiudiziale; tuttavia, per ragioni di opportunità sostanziale, prega BATTAGLIA di consentire che siano poste in votazione prima le proposte di TERRACINI. BATTAGLIA, rilevato, in risposta alle osservazioni di TERRACINI che è d'accordo con lui nel ritenere che la opinione pubblica non fu soddisfatta dal Decreto Presidenziale 2-2-1945, emanato in un particolare momento, quando ancora ferveva la lotta e l'Italia non era ancora liberata, fa presente che è appunto questa insoddisfazione che già è stata

scontata nell'opinione pubblica e che sarebbe inopportuno agitarla di nuovo con ulteriori modificazioni. Soggiunge che tuttavia non sarebbe alieno dall'ammettere qualche aggiunta in casi veramente gravi e che, per quanto riguarda le cariche fasciste femminili, non intendeva escluderle con l'ordine del giorno, ma circoscriverle nell'ambito delle categorie già fissate. Ad ogni modo, consente che vengano prima discusse e votate — come ha proposto il Vice-Presidente — le proposte TERRACINI. La Commissione approva.

Si passa quindi all'esame e alla votazione di tali proposte:

Esclusione dal voto dei podestà di tutti i Comuni.

La proposta viene respinta con tutti i voti contrari, eccetto quello di TERRACINI.

MANI propone che siano esclusi dal voto i Podestà dei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, salvo le discriminazioni come per i segretari politici. La proposta viene respinta con 5 voti contrari, 4 favorevoli (MANI, TERRACINI, AGRO', SPATAFORA) e uno astenuto (SCHEPIS).

Esclusione dal voto dei presidi delle Province.

Posta ai voti, la proposta viene respinta con 6 voti contrari e 4 favorevoli (TERRACINI, MANI, AGRO', SPATAFORA).

COSENTINO fa presente di aver votato negativamente perchè ritiene che i podestà come i presidi delle Province, essendo titolari di pubblici uffici, non possono essere accomunati nella responsabilità politica, con i segretari politici ed i segretari federali.

Esclusione dal voto dei senatori dichiarati decaduti.

SELVAGGI rileva che sono stati dichiarati decaduti senatori assai stimati per la loro correttezza anche nel campo della cosa pubblica. Preferirebbe che questa categoria non fosse privata del voto per la elezione della Costituente. TERRACINI rileva che è appunto perchè trattasi di uomini di alto valore, quindi più responsabili, che bisogna escluderli. BATTAGLIA avverte che voterà per la non esclusione poichè la esclusione dal diritto di voto, diritto elementare che spetta a tutti i cittadini, è una sanzione ben più grave di quella della decadenza da determinate cariche. Richiama l'attenzione sul caso di quei senatori nominati, dopo il 1939, tra persone probe o indipendenti — come ad esempio gli agricoltori — i quali sono stati dichiarati decaduti perchè non convalidati dall'assemblea plenaria del Senato la quale, come è noto, non si è più tenuta dopo quella data.

Dopo varia discussione, da cui emergono incertezze, si passa alla votazione: la proposta non è approvata essendo risultati 4 voti favorevoli (MANI, TERRACINI, AGRO', SPATAFORA), 4 voti contrari (ASTUTI, MORTATI, BATTAGLIA, SELVAGGI) e 2 astenuti (COSENTINO, SCHEPIS).

Esclusione dal voto dei consiglieri nazionali.

Dopo varia discussione, in cui SELVAGGI sottolinea come è quanto i consiglieri nazionali avvilirono le istituzioni parlamentari (si ricorda anche l'episodio dei consiglieri usciti in corteo, dietro ordine di Starace, per gridare « Nizza e Gibuti »), si passa la proposta ai voti che viene accolta con 5 voti favorevoli, 3 contrari (ASTUTI, MORTATI, BATTAGLIA) e 2 astenuti (COSENTINO, SCHEPIS. BATTAGLIA dichiara che ha votato contro la proposta TERRACINI, relativa ai senatori e consiglieri nazionali, soltanto per mantenersi fedele al proprio ordine del giorno, che è ispirato al criterio di non creare alcuna nuova categoria di esclusi dal voto, oltre quelle del Decreto Presidenziale 2 febbraio 1945. Avverte che, approvata la istituzione di una nuova categoria, il suo ordine del giorno è superato ed egli lo ritira. Voterà, quindi, a favore di tutte le proposte TERRACINI per la creazione di nuove categorie di esclusi, purchè esse non comprendano un numero

troppo vasto di elettori, o di persone appartenenti a ceti sociali troppo poco elevati. Dopo varia discussione, per precisarne la formula viene proposto di porre in votazione la seguente altra proposta di TERRACINI:

Esclusione dal voto dei deputati fascisti che, dopo il 3 gennaio 1925, abbiano mantenuto l'iscrizione al partito fascista o a questo si siano iscritti durante l'esercizio del loro mandato o abbiano comunque votato dopo tale data leggi costituzionali.

Tale formula ripete quella di cui al D. L. L. 31-5-1945, n. 364, salvo il più limitato riferimento alla votazione di leggi costituzionali anziché a quelle fasciste in genere.

ASTUTI e MORTATI osservano a questo punto che la Commissione ha sconfinato dai principi dell'ordine del giorno BATTAGLIA e che bisogna procedere con un criterio direttivo nella disamina. SELVAGGI osserva che l'ordine del giorno non è stato votato e che, in ogni modo, da parte sua si è attenuto a quei principi, facendo eccezione soltanto per i consiglieri nazionali, dato un complesso di particolari considerazioni. Si passa quindi alla votazione e la proposta è approvata con 5 voti favorevoli, 2 contrari (ASTUTI, MORTATI), e 3 astenuti (SELVAGGI, COSENTINO, SCHEPIS).

Si passa quindi alla votazione della seguente altra proposta TERRACINI: *Ministri e Sottosegretari di Stato che hanno fatto parte del Governo dal 6 gennaio 1925.*

Posta ai voti, la proposta è approvata da tutti, tranne da MORTATI il quale dichiara di votare contro perchè ritiene sia opportuno uniformarsi al criterio generale restrittivo già affermato in precedenza e perchè sussiste nell'art. 1 del D. L. L. 26 aprile 1945, n. 149, la sanzione sufficiente per quegli uomini di governo che abbiano mancato ai doveri della probità politica.

STOLFI fa osservare che non è nè logico nè opportuno differenziare la condizione dei Ministri e Sottosegretari assunti posteriormente al 3 gennaio 1925 da quella dei componenti dei ministeri Mussolini dal 28 ottobre 1922 in poi. Non chiede votazione perchè è contrario alla esclusione per categoria.

Si passa quindi alla votazione della seguente altra proposta TERRACINI:

Esclusione dal voto dei membri del tribunale speciale.

La proposta è accolta con 7 voti favorevoli e 3 contrari (ASTUTI, MORTATI, SELVAGGI). SELVAGGI dichiara di non aver votato favorevolmente perchè i componenti del tribunale speciale, immeritevoli dell'esercizio del voto, sono già compresi negli esclusi dal voto per delitti fascisti.

Si passa alla votazione della seguente altra proposta TERRACINI:

Esclusione dal voto di coloro che sono stati dispensati dal servizio per epurazione.

BATTAGLIA osserva che voterà negativamente perchè trattasi di una categoria troppo numerosa e che si riferisce per lo più ai bassi gradi (l'87% si riferisce ai gradi inferiori all'8°).

TERRACINI ritira la proposta.

Si passa quindi all'altra seguente:

Esclusione dei membri dell'ex partito fascista repubblicano.

SELVAGGI e BATTAGLIA rilevano che fra di essi ci sono i profittatori ma anche gli illusi e coloro che furono costretti ad iscriversi. Si presentano gravi difficoltà per l'accertamento. Alla preghiera di esaminare l'opportunità di limitare la proposta ai gerarchi e alle altre più importanti cariche, TERRACINI risponde che il fascismo repubblicano costituisce, di fronte al fascismo, un fenomeno storico di gravità ancora maggiore per le conseguenze rovinose apportate al paese; coloro che vi aderirono

non poterono non esserne consapevoli, e perciò nessuna distinzione è possibile nei loro confronti. STOLFI rileva ancora, però, che trattasi di una categoria troppo ampia e di assai difficile accertamento.

Passata ai voti, la proposta non è accolta essendo risultati quattro voti favorevoli (MANI, TERRACINI, AGRO', SPATAFORA), 4 contrari (ASTUTI, MORTATI, BATTAGLIA, SELVAGGI) e 1 astenuto (SCHEPIS). SPATAFORA propone la esclusione dal voto dei *gerarchi* del p. f. r., nonchè degli *ufficiali della milizia fascista* comprese le *brigade nere*. La proposta viene accolta ad unanimità.

MANI propone la esclusione dei *capi delle Province*, dei *questori* nominati dal Governo della pseudo repubblica sociale, nonchè dei *membri dei tribunali straordinari* costituiti dal predetto pseudo governo.

La proposta viene approvata col voto favorevole di tutti.

Passando quindi alle *cariche fasciste femminili*, la Commissione, alla unanimità, delibera di estendere le cariche previste dal Decreto Presidenziale 2-2-1945 e precisamente alle ispettrici delle organizzazioni femminili del p. n. f., alle fiduciarie e vice fiduciarie delle federazioni dei fasci femminili, alle ispettrici federali di zona dei fasci femminili, e alle segretarie di fascio femminile dei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti.

Esaurita la discussione sulle cause di esclusione dal voto si passa all'esame di possibili discriminanti. ASTUTI propone che vengano fatte delle eccezioni per evitare contraddittorietà con i risultati dei giudizi di epurazione. STOLFI fa presente il caso ancora più grave di persone probe che, pur avendo ricoperto qualcuna delle cariche previste per l'esclusione dal voto, non sono state neppure sottoposte a giudizio di epurazione: a costoro viene conservato il diritto di esercitare una funzione statale, mentre verrebbe negato il diritto elementare di voto. BATTAGLIA è del parere di limitare la discriminazione ad una causa automatica e cioè ai casi in cui l'incolpato si sia distinto nella lotta contro i tedeschi o abbia aiutato i patrioti.

Si passa perciò alla votazione della seguente proposta di ASTUTI:

« Sono eccettuati dalla esclusione del voto coloro che in giudizi di epurazione o in giudizi penali di sanzioni contro il fascismo, siano stati definitivamente prosciolti con formula piena. Tale discriminazione è comune a tutte le categorie di esclusi ».

La proposta non è approvata essendo risultati 4 voti favorevoli (ASTUTI, MORTATI, SPATAFORA, SELVAGGI), 4 voti contrari (BATTAGLIA, MANI, TERRACINI, AGRO') ed 1 astenuto (SCHEPIS). AGRO' fa presente di aver votato sfavorevolmente perchè adottandosi la proposta ASTUTI, la situazione del prosciolto da una accusa verrebbe ad essere più favorita che non quella di chi sia andato esente da ogni accusa.

Si passa alla votazione della seguente proposta di BATTAGLIA:

« Sono eccettuati dalla esclusione coloro che sono stati dichiarati non punibili ai sensi dell'art. 7, ultimo comma e dichiarati esenti da ogni sanzione ai sensi del 3° comma dell'art. 17 del D. L. L. 27-7-1944, n. 159 ».

La proposta è approvata all'unanimità.

STOLFI propone che siano in massima eccettuati dalla esclusione di voto, a qualunque categoria appartengano, i dipendenti dello Stato in servizio qualora non siano assoggettati a giudizio di epurazione o a giudizio per sanzioni contro il fascismo.

La proposta, messa ai voti, non è approvata: 4 voti contrari, 3 favorevoli (ASTUTI, MORTATI, SELVAGGI) e 2 astenuti (AGRO', SCHEPIS).

CIFARELLI fa presente che tutte le esclusioni stabilite dovranno essere attuate dalla Commissione mandamentale elettorale.

Esaurita la discussione sul diritto elettorale attivo, viene nominata una sottocommissione con l'incarico di predisporre lo schema degli articoli del progetto relativi all'argomento, e di riferire in seduta plenaria.

All'uopo vengono incaricati SPATAFORA, MORTATI, AGRO'.

Voto obbligatorio.

Viene quindi ripreso l'esame sulla obbligatorietà del voto. Dopo varia discussione, in cui vengono riportati i noti argomenti a favore e contro, già in passato illustrati ed approfonditi nei vari dibattiti, il Vice Presidente invita i Commissari a riassumere il proprio punto di vista nelle dichiarazioni, che si allegano al presente verbale di cui fanno parte integrante.

Terminata la esposizione dei Commissari viene posta ai voti la seguente proposta:

« La Commissione, senza pregiudicare un ordinamento di libertà o di obbligo del voto, riconosce ad unanimità che l'elettorato attivo è un dovere del cittadino, e raccomanda che questo riconoscimento abbia forma di apposita dichiarazione nella legge. (Per maggiore precisione si aggiunge che questa generica dichiarazione non importa che debba essere sancito l'obbligo giuridico di esercizio di voto) ».

La proposta è accolta all'unanimità.

Viene quindi posta alla votazione la proposta MORTATI intesa ad ottenere *« che sia sancito l'obbligo giuridico dell'esercizio di voto e siano stabilite sanzioni a carico degli inadempienti ».*

Posta ai voti la proposta viene respinta con 5 voti contrari, 2 favorevoli (ASTUTI, MORTATI) e 2. astenuti (AGRO', SCHEPIS).

DICHIARAZIONI DI ASTUTI SUL VOTO OBBLIGATORIO.

ASTUTI si associa alla proposta MORTATI relativa all'accoglimento del principio dell'obbligatorietà del voto, con sanzioni, e dichiara che sarà presentato un progetto di minoranza per l'attuazione pratica della proposta stessa, da sottoporsi al giudizio della Consulta e alla decisione del Consiglio dei Ministri.

Rispondendo alle obiezioni di alcuni commissari, osserva:

1) Sotto il profilo giuridico il voto non può essere considerato esercizio di un diritto, meramente facoltativo, ad arbitrio dei singoli. La Commissione è stata unanime nel riconoscere la opportunità di proclamare in capo al proprio progetto che « la partecipazione alle elezioni della Assemblea costituente... costituisce un altissimo dovere, al quale nessun elettore può sottrarsi senza danno per l'avvenire democratico della Patria » (*Prog. prel. della sottocommissione SPATAFORA, MORTATI, AGRO*). Le precise argomentazioni di MORTATI sulla natura del corpo elettorale, organo collegiale, con funzione pubblica, implicano la necessaria qualificazione giuridica del voto come dovere sociale, come funzione pubblica che i cittadini sono chiamati ad esercitare nell'interesse della società politica, e che quindi lo Stato ha il diritto e il dovere di disciplinare col sanzionarne la obbligatorietà.

2) Sotto il profilo politico ed etico, si è osservato che il voto obbligatorio determinerebbe risultati artificiali, in quanto le maggioranze legali con esso ottenute non coinciderebbero mai con le reali maggioranze politiche, che sono maggioranze di forze, di energie, di volontà, e si creerebbe così un pericoloso contrasto fra paese legale e paese reale; che d'altra parte la obbligatorietà del voto violerebbe la libertà di coloro che, come ad es. gli anarchico-sindacalisti, intendono non partecipare alle elezioni per ragioni di principio, ovvero si astengono per scrupolo di coscienza, ritenendo di non essere in grado di assumere le responsabilità politiche che il voto comporta. Alla prima obiezione si può rispondere che oggi, nell'eccezionale disorientamento spirituale in cui è caduto il Paese, non v'è certo da sperare che una minoranza di sane forze politiche possa prevalere, ma al contrario v'è da temere che possa riuscire a conquistare il potere una minoranza attiva di faziosi, irresponsabili ed incapaci, profittando dell'assenteismo e della stanchezza della grande maggioranza della popolazione, che appar necessario stimolare all'adempimento dei suoi doveri politici, nell'interesse generale, proprio per ottenere che le elezioni per la Costituente siano espressione di reali forze politiche, della volontà della « maggioranza di forze » del popolo italiano. Alla seconda obiezione basta replicare che chi non voglia o non si senta in grado di votare, potrà presentare scheda bianca: ciò potrà anzi consentire una eventuale affermazione di principio, meglio che non la semplice astensione. Non si può quindi seriamente sostenere che il voto obbligatorio sia contrario alla piena libertà dei cittadini, o possa considerarsi una misura illiberale o di carattere « reazionario »: essa tende, al contrario, a promuovere presso ogni categoria sociale il senso dei propri diritti e doveri politici.

Non si può nemmeno seriamente sostenere che il voto obbligatorio giovi alle destre o alle sinistre: si tratta di giudizi soggettivi che mancano d'ogni elemento di prova, e del tutto irrazionali, in relazione a elezioni a suffragio universale. Nessuno penserebbe mai di impugnare i risultati di una consultazione popolare per il fatto di una partecipazione al 100 per cento degli elettori! E al contrario, i risultati si considerano tanto più sicuri ed importanti quanto maggiore è stato il numero dei votanti. Spiriti sinceramente democratici non hanno alcun motivo fondato per osteggiare il voto obbligatorio: il quale fu introdotto nel Belgio proprio con il suffragio universale e con il sistema della rappresentanza proporzionale, ed accolto quindi in altri paesi che sono modelli di vita democratica e di libertà politica.

3) Un Commissario ha asserito che le statistiche dimostrano che nel Belgio l'introduzione del voto obbligatorio determinò solo un aumento del 5 % nel numero dei votanti; sicché la misura avrebbe insignificante rilevanza pratica. Questa affermazione è dovuta solo ad inesatta lettura dei dati statistici: al contrario il voto obbligatorio fece cadere al 5 % la percentuale delle astensioni. Mentre nel Belgio vi erano alte percentuali di astenuti (dal 26, al 30,46, %), con la prima applicazione del voto obbligatorio il numero degli astenuti cadde, nel 1894, alla esigua percentuale del 5,4 %; nel 1896, al 7,5 %; nel 1898, al 5,4 %; nel 1900, al 5,9 % (cfr. J. BARTHELEMY, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, 1912, p. 475 sg., 481).

4) Si è insistito sulla pratica impossibilità di applicare efficacemente sanzioni contro gli inadempienti. Anche qui l'esperienza belga ci conferma che il numero degli astensionisti arbitrari è stato sempre ridotto, e che non v'è mai stata quella temuta invasione delle aule giudiziarie, per la repressione dei pochi casi di violazione della norma. E' stata efficace persino la sanzione, contraddittoria e quasi ridicola, della sospensione del diritto di voto per coloro che... non volevano esercitarlo! Ma non v'è dubbio sulla efficacia di una multa o ammenda pecuniaria, fissa o variabile, di facile applicazione, ed esazione; ovvero anche sulla privazione per un certo numero di anni di certi diritti a concessioni di carattere amministrativo (porto d'armi, licenza di caccia e pesca, patente automobilistica, licenze per concessioni di vendita o gestione di esercizi pubblici, ecc.).

In conclusione, dove è stato applicato, il voto obbligatorio ha dato ottimi risultati, riducendo a percentuali altrimenti insperate il numero delle astensioni, e senza determinare pratici inconvenienti di apprezzabile importanza. La dottrina aveva espresso il timore della presentazione di molte schede bianche, quasi atto di protesta di coloro che senza l'obbligatorietà non sarebbero accorsi alle urne: anche questa previsione pessimistica è stata smentita dall'esperienza, che ha mostrato come l'elettore, una volta deciso a scomodarsi, compia regolarmente il suo dovere. Il BARTHELEMY, nella classica opera dianzi citata, conclude testualmente: « En somme, on peut dire que la presque unanimité des électeurs prend part au scrutin. Il faut donc conclure que l'expérience du vote obligatoire a parfaitement réussi en Belgique. Il est immédiatement entré dans les moeurs... Il y a aujourd'hui unanimité, en Belgique, sur l'excellence de l'obligation du vote qui a été un moyen efficace d'éducation politique ». (op. cit., p. 482-83).

Di fronte a questa esperienza, e nell'assenza di alcun motivo d'ordine giuridico, morale, politico, che possa essere addotto, in sede teorica e pratica, contro il principio della obbligatorietà del voto, ci si dovrebbe senz'altro pronunziare in favore della sua adozione. Ma questa si impone, specialmente se consideriamo la odierna situazione italiana, e la eccezionale importanza della votazione cui il nostro popolo sarà chiamato, per una prima e decisiva consultazione, dopo oltre vent'anni di dittatura. E' più che mai necessario scuotere i pigri, gli assenteisti, gli scettici, gli sfiduciati, gli indifferenti, e far sì che tutti debbano assumere le proprie responsabilità politiche, in

quest'ora storica in cui si dovranno decidere le sorti del nostro Paese. Una larga affluenza alle urne avrà la più grande importanza non solo nell'ambito della politica interna, ma anche in quello internazionale; è superfluo notare che una troppo larga astensione dalle urne potrebbe compromettere a priori l'esito della Costituente medesima, con le più nefaste conseguenze. E' necessario che l'Assemblea possa essere da tutti riconosciuta come eletta dall'intero popolo italiano; che nessuno possa in avvenire contestare la legittimità e l'autorità, come effettiva rappresentante della volontà popolare. Anche se, in deprecata ipotesi, i risultati della introduzione del voto obbligatorio dovessero, per qualsiasi motivo, essere inferiori a quelli ottenuti in altri paesi, è comunque certo che questa misura non potrà non accrescere il numero dei votanti; e quindi essa non potrà non essere utile e benefica, e favorire efficacemente il successo della consultazione popolare, premessa indispensabile del prestigio e dell'autorità dell'Assemblea costituente. L'opinione pubblica italiana e internazionale giudicherà della consistenza e serietà degli argomenti con cui si cerca di impedire la introduzione del principio della obbligatorietà del voto, e non potrà non condannare severamente quelle opposizioni che fossero determinate solo da non confessabili considerazioni di tornaconto egoistico, o dalla preoccupazione di interessi di partito. Nessuno che sia sinceramente amante della democrazia e della libertà può avversare una misura mirante ad ottenere che tutti gli elettori compiano il loro dovere, esprimendo liberamente il loro voto, sì che l'intera Nazione partecipi alla designazione di coloro che saranno chiamati a deliberare la nuova costituzione dello Stato italiano.

SCHEMA DI PROVVEDIMENTO RELATIVO ALL'OBBLIGATORIE-
TA' DELLA PARTECIPAZIONE ALLE ELEZIONI PER LA COSTITUEN-
TE (presentato da MORTATI).

ART. 1.

Ogni elettore è tenuto a partecipare alle elezioni per la Costituente, a meno che non si trovi in una delle seguenti condizioni:

- a) età superiore ai 65 anni;
- b) impedimento per malattia legalmente accertata;
- c) necessità di adempimento di obblighi professionali incompatibili con l'esercizio del voto;
- d) grave lutto familiare o altro evento familiare di analoga gravità;
- e) residenza in località distante più di 50 km. dal luogo della votazione;
- f) sospensione dei mezzi di comunicazione o grave difficoltà di poterne usufruire.

Sono esonerati dall'obbligo di cui al precedente comma i ministri di qualsiasi culto.

NOTA

E' sembrato opportuno determinare in via legislativa i vari casi di esenzione dall'obbligo, togliendo per quanto è possibile all'organo di accertamento delle inadempienze la facoltà di valutazioni discrezionali in ordine a motivi diversi da quelli espressamente elencati. Ciò allo scopo di dare maggiore efficacia al principio dell'obbligatorietà e maggiore certezza nella applicazione delle sanzioni.

Fuori che per gli ecclesiastici (nei riguardi dei quali l'esenzione è apparsa giustificata dalla considerazione dell'alta loro posizione morale, che li pone necessariamente al di sopra delle contese politiche) non è sembrato fossero da stabilire casi di dispensa, in via assoluta, in ragione della carica, bastando la formula della lettera c) a comprendere tutte le ipotesi di pratica incompatibilità con l'esercizio della funzione elettorale.

In ordine alle esenzioni potrebbe essere studiata la possibilità di ammettere coloro che sono impediti all'esercizio del diritto di voto nelle forme usuali di poterne usufruire mediante il voto per corrispondenza. Si prescindere qui dall'esame della questione, perchè essa ha una portata più vasta di quella propria dell'obbligatorietà del voto.

ART. 2.

L'elettore il quale senza motivo riconosciuto legittimo si sia astenuto dal voto è soggetto ad un'ammenda da lire 200 a lire 5.000 in proporzione dei redditi di cui sia fornito, e cioè per i redditi fino a lire lire 200, per i redditi fino a lire lire ecc.

NOTA

Si è creduto di risolvere la grave questione delle sanzioni applicabili per la inadempienza dell'obbligo del voto facendo ricorso a quelle pecu-

niarie. Ciò si è fatto sia in considerazione del carattere tipico di tali sanzioni per l'illecito amministrativo (dovendosi fare rientrare in questo e non in quello penale le trasgressioni all'obbligo del voto) sia per dare maggiore generalità ed immediatezza alla sanzione. Infatti il sancire delle conseguenze indirette per gli inadempienti (e cioè sospensioni dal diritto del conseguimento di determinate aspettative, come è proposto, fra gli altri progetti, da quello Saredo) sembra corrispondente più alle esigenze del pericolo di normale svolgimento della vita costituzionale che non a quelle proprie di una assemblea, come la costituente, destinata a non riprodursi. Inoltre tali sanzioni indirette colpiscono solo quei cittadini i quali sono particolarmente qualificati di fronte allo Stato, non la generalità.

Un'innovazione al sistema vigente delle sanzioni pecuniarie si è creduto di apportare graduando la pena in relazione al reddito dell'inadempiente. Ciò, oltre che corrispondere ad un principio di giustizia, sembra consigliabile dall'intento di rendere la pena efficace ugualmente per tutti.

E' sembrato altresì opportuno escludere ogni potere discrezionale in ordine alla graduazione della pena nei confronti dell'organo di applicazione della medesima.

ART. 3.

Ogni ufficio elettorale, al termine delle operazioni di scrutinio, deve compilare l'elenco degli elettori iscritti in esso, i quali non hanno partecipato alle elezioni, ed inviarlo subito al Sindaco del Comune presso il quale essi avrebbero dovuto esercitare le funzioni elettorali.

Il Sindaco, entro 10 giorni dal ricevimento degli elenchi, da parte delle varie sezioni, invita coloro che vi sono compresi a produrre, ove lo credano opportuno, entro 15 giorni dal ricevimento dell'invito, le loro giustificazioni, per iscritto o verbalmente, accompagnandole con i documenti giustificativi.

Decorso il termine di cui al precedente comma, ed entro la settimana successiva alla scadenza del medesimo, il Sindaco invia gli elenchi degli astenuti, le dichiarazioni scritte pervenute dagli elettori, i processi verbali di quelli resi oralmente, ed i relativi documenti giustificativi alla Commissione mandamentale di cui all'art. 11 del D. M. 24 ottobre 1944.

ART. 4.

Le Commissioni mandamentali, presi in esame i documenti pervenuti, ed effettuate, ove lo ritengano opportuno, gli accertamenti del caso, pronunciano sull'esistenza della trasgressione e condannano in tal caso all'ammenda, rinviando per la materiale liquidazione dell'ammontare della medesima, in relazione al reddito, all'autorità di cui al successivo articolo, e dandone contemporaneamente comunicazione agli interessati, ed altresì al Procuratore del Regno competente territorialmente.

ART. 5.

L'elenco degli elettori astenuti dalle elezioni, contenente l'indicazione delle decisioni prese per ognuno dalle Commissioni mandamentali, deve essere affisso nella sede comunale.

ART. 6.

Contro le deliberazioni della Commissione possono proporre ricorso alla Corte di Appello competente per territorio:

a) l'elettore colpito dalla sanzione, entro 10 giorni dalla comunicazione a lui notificata;

- b) il Procuratore del Regno nel termine di cui alla precedente lettera;
c) qualunque cittadino, nel termine di 10 giorni dalla pubblicazione dell'elenco nell'albo pretorio.

ART. 7.

La Corte di appello decide con le forme ed il procedimento di cui all'art. 32 e successivi del T. U. della legge elettorale del 1919, in quanto non espressamente derogati dalle presenti disposizioni.

Le decisioni della Corte di appello non sono impugnabili.

ART. 8.

Il Pubblico Ministero innanzi a detta Corte comunicherà immediatamente al presidente della Commissione mandamentale le sentenze della Corte stessa onde se ne curi l'esecuzione.

ART. 9.

Il presidente della Commissione, decorsi i termini per il ricorso e venuto in possesso delle decisioni della Corte di appello, cura la compilazione di un elenco degli elettori nei confronti dei quali sia stata in modo definitivo accertata l'inadempienza ai sensi della presente legge e ne dispone l'invio all'ufficio distrettuale delle imposte competente.

Il procuratore delle imposte, venuto in possesso degli elenchi, accerta l'ammontare dei redditi di ciascuno degli elettori colpiti dalla pena e, determinata in tal modo la misura del debito di ognuno, provvede alla riscossione del medesimo nelle forme prescritte per la riscossione dei debiti di imposta.

NOTA

Il procedimento di cui agli articoli 3-9, proposto per l'accertamento delle trasgressioni all'obbligo del voto e per l'applicazione delle corrispondenti sanzioni, trova la sua giustificazione nel già rilevato carattere amministrativo e non penale dell'illecito.

Quanto all'organo di conoscenza della contravvenzione è sembrato opportuno designare quello stesso che, a tenore delle vigenti disposizioni, è tenuto a decidere sulla regolarità della formazione delle liste.

L'eliminazione del ricorso per Cassazione è sembrato consigliato dalla natura delle controversie, le quali non possono implicare questioni di diritto, ma soprattutto dall'indole della pronuncia, non giurisdizionale.

La riscossione per mezzo dei ruoli delle imposte è mezzo comune per la esecuzione di condanne a pene amministrative, e di esso si possono rinvenire esempi numerosi nella nostra legislazione.

Sembra che il procedimento proposto dia garanzia di rapidità e di semplicità, senza compromettere le esigenze di rispetto dei diritti patrimoniali dei singoli, nè quelle del contraddittorio.

ART. 10.

Della condanna non è fatta menzione nel casellario giudiziario.

NOTA

La proposta disposizione discende logicamente dal carattere amministrativo della sanzione.

Altra conseguenza dello stesso principio che non sembra però necessario sancire espressamente riguarda l'inapplicabilità alle condanne in discorso delle norme sulla sospensione condizionale delle medesime.



ART. 11.

Il provento delle ammende è devoluto ad un fondo speciale da costituire, che, alimentato da altre entrate da determinare, ed eretto in persona giuridica, sarà destinato a finanziare le attività dirette allo sviluppo della cultura politica dei cittadini di tutte le classi.

ART. 12 .

I datori di lavoro, le amministrazioni pubbliche e private dovranno regolare i propri servizi in modo che nel giorno delle elezioni i loro dipendenti possano esercitare la funzione elettorale. (Sanzioni).

ART. 13

Gli elettori i quali, nel giorno delle elezioni, si trovino lontani dalla città sede della votazione per motivi di lavoro o per gravi ragioni familiari, hanno diritto al rimborso a carico dello Stato delle spese incontrate per recarsi a votare.

Per ottenere detto rimborso è necessario documentare la partecipazione alle elezioni.

NOTA

Le disposizioni degli ultimi tre articoli sono integrative del principio dell'obbligatorietà. Far ritornare sugli stessi astensionisti dalle elezioni il beneficio delle ammende disposte a loro carico, indirettamente attraverso l'Istituto di cultura politica finanziato con i proventi delle ammende stesse, significa far contribuire gli stessi cittadini meno consapevoli dei loro doveri al risanamento della deficienza loro addebitata.

Non ha poi bisogno di illustrazione la necessità di accompagnare l'obbligo del voto con tutte le misure atte a facilitare l'adempimento del medesimo.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLO SCHEMA DEL PROGETTO PER L'INTRODUZIONE DELLA OBBLIGATORIETA' DEL VOTO NELLE ELEZIONI ALLA COSTITUENTE (presentata da MORTATI)

La democrazia, elevando il popolo ad organo di suprema decisione politica, reca con sé la tendenza alla estensione dei diritti politici al maggior numero dei cittadini ed esige, per il suo regolare funzionamento, l'effettiva partecipazione di questi alla vita dello Stato.

Un'astensione da tale partecipazione, che fosse diffusa in larghi ceti e persistente, non potrebbe essere tollerata passivamente sembrando invece necessario accertare se essa sia invincibile e radicale (nel caso si dovrebbe concludere per l'inadeguatezza e sconvenienza, per l'ambiente nel quale il fenomeno si produca, delle forme di reggimento democratico) o se invece non sia suscettibile di correzione e di progressiva eliminazione attraverso l'impiego di mezzi atti ad indurre la persuasione dell'importanza delle funzioni stesse e della necessità del loro adempimento.

Un'azione propulsiva ed educativa nella direzione ora indicata rientra nei compiti specifici del legislatore, che non può limitarsi a registrare passivamente date situazioni di fatto, ma ha il dovere di compiere i tentativi ed usare i mezzi a sua disposizione per giungere ad una modificazione delle medesime onde avviare ad una realizzazione più piena delle esigenze intrinseche al tipo di ordinamento di cui esso è espressione.

L'imposizione dell'obbligo del voto rientra in quest'ordine di misure tendenti a sondare la suscettibilità di elevamento dei cittadini, e può farsi rientrare tra le espressioni più significative del passaggio dalla concezione

liberistica a quella che attribuisce allo Stato una funzione attiva di intervento e di promovimento delle condizioni idonee a raggiungere il migliore rendimento delle istituzioni democratiche.

Dopo quanto si è premesso non sembra necessario prendere in considerazione quelle tra le numerose obiezioni che comunemente si sogliono rivolgere contro le proposte dirette a sancire tale obbligo mediante apposite sanzioni, le quali sono desunte dal carattere di diritto subbiiettivo attribuito all'atto elettivo. Il diritto elettorale riveste senza dubbio la figura di diritto subbiiettivo, in quanto fa sorgere nel singolo la pretesa ad ottenerne il riconoscimento e ad effettuarne l'esercizio contro chi volesse porre ostacolo ad esso. Ma da questo non si può nulla argomentare nel senso di escludere l'indole funzionale del medesimo, in quanto ogni potere, anche se pubblico, considerato con riferimento al soggetto che ne è investito, appare come diritto soggettivo, nel duplice aspetto del *jus ad officium* e del *jus in officio*.

Quando però si pensi che l'elettore, nell'atto di partecipare al voto, diviene attivo per lo Stato prestando la sua collaborazione alla preposizione dei titolari di determinati organi statali, ed anzi dei supremi organi costituzionali, ed inoltre contribuendo a determinare gli indirizzi politici destinati a vincolare l'azione degli organi stessi, non si può seriamente negare ad esso la qualifica di esercente una pubblica funzione (anche se a titolo privato), nè quindi trovare elementi per potere contestare l'esigenza di assicurare l'effettivo adempimento della funzione stessa.

L'esigenza di libertà, fatta valere nei riguardi del diritto elettorale, riguarda il contenuto della manifestazione di volontà esplicita con l'esercizio medesimo, contenuto che deve essere insindacabile sia per la posizione di supremazia attribuita alla manifestazione stessa, sia per la considerazione che proprio dal libero esplicarsi dei sentimenti politici di ciascuno e dalla aderenza ad essi dell'azione dello Stato dall'Istituto della rappresentanza politica la collettività tragga il massimo vantaggio. Ma libertà e insindacabilità del modo di esercizio non possono implicare arbitrarietà del fatto stesso dell'esercizio, perchè è da questo fatto che l'ordinamento democratico deriva la ragione del suo funzionamento.

Altrettanto infondate appaiono le obiezioni contro il voto obbligatorio che si desumono dalla considerazione delle grandi difficoltà pratiche che si opporrebbero all'attuazione delle sanzioni poste a garanzia dell'obbligo. Si deve, al contrario, affermare che le difficoltà prospettate non sono maggiori o diverse da quelle che si sogliono riscontrare per l'applicazione di una delle tante contravvenzioni che ogni giorno vengono comminate da leggi e decreti per le inadempienze più varie. Lo schema di progetto allegato mostra con quanta semplicità si potrebbe congegnare il procedimento di applicazione della sanzione, e forme ancora più semplificate potrebbero essere escogitate.

Le sole obiezioni veramente degne di attenta considerazione sono quelle che attengono all'opportunità di sancire l'obbligo in parola. Tra queste la più seria è stata sollevata in Francia dal Giraud e da noi dal Jemolo. Secondo essa il voto obbligatorio, facendo intervenire nella composizione della maggioranza numerica gruppi di elettori sforniti di una effettiva forza politica, può far venire meno una delle condizioni fondamentali, alla quale devono ritenersi affidati la stabilità e il regolare funzionamento delle istituzioni rappresentative: condizione costituita dalla sussistenza della massima corrispondenza possibile fra la maggioranza numerica e le forze sociali necessarie a dare ad essa concretezza ed effettiva capacità di azione.

Al voto obbligatorio si imputa così di contribuire a determinare od a crescere una divergenza fra il Paese legale, avente per sé la sola forza proveniente dalla conformità della sua azione alle forme costituzionali, ed il Paese reale, formato da quei ceti e da quei gruppi che alla realizzazione delle tendenze delle quali sono portatori recano il contributo di una volontà veramente efficiente e della capacità della sua realizzazione concreta.

L'osservazione riportata, se pure indubbiamente assai acuta ed in sé considerata esatta, non appare tuttavia decisiva perchè considera solo uno degli aspetti del problema. E' infatti vero che un assetto giuridico atterde il suo regolare funzionamento dall'esistenza di forze sociali che se ne pongano quale effettivo sostegno e garanzia, ma è altresì vero che legge di tendenza della democrazia è di ampliare l'ambito di queste forze fino a farle coincidere, al limite, con la maggioranza numerica, e di riavvicinare così Paese legale e Paese reale trasportando nell'ambito delle competizioni pacifiche l'urto delle divergenti forze sociali.

E' vero che affidare la direzione politica a maggioranze sostanzialmente inefficienti può far sorgere il pericolo di reazioni violente da parte delle minoranze che non si rassegnano a sacrificare i propri interessi a favore di ceti che non mostrano di sentire con eguale intensità le esigenze di cui sono esponenti, ma è vero, d'altra parte, che l'assenza di larghi gruppi di popolazione dai corpi rappresentativi determina il pericolo, contrario al precedente, ma egualmente, se non più, grave, di privare i detentori del potere della possibilità di un esatto accertamento diagnostico dello stato delle opinioni e delle aspirazioni diffuse nel Paese e di spingerli perciò ad un'azione politica, che troppo distaccandosi da esse, può determinare uno squilibrio pericoloso alla stabilità dell'assetto statale.

Portare sul terreno delle competizioni consapevoli e ragionate quegli interessi che altrimenti potrebbero essere ignorati ed ingiustamente sacrificati, e perciò essere indotti a trovare la via a sbocchi illegali, è opera benefica e sommamente opportuna.

Naturalmente l'obbligatorietà del voto non può essere considerata quale misura isolata, dovendosi invece inquadrare in tutto un insieme di provvidenze in parte affidate allo Stato, in parte alle iniziative dei gruppi politici dirette, da una parte, a perfezionare il congegno elettorale in modo da renderlo sempre più idoneo a riflettere esattamente lo stato dell'opinione pubblica e ad interessare quindi alle elezioni il maggior numero, dall'altra parte, a creare negli astensionisti la consapevolezza dell'atto che ad essi si richiede ed a suscitare conseguentemente in essi le energie collegate alla consapevolezza stessa, nonchè infine a dar vita alle condizioni anche materiali propizie all'acquisto di essa. Che un risultato, nel senso ora prospettato, non sia utopistico si può argomentare dall'analisi che si faccia dei moventi che operano in pratica nel determinare le astensioni.

Accanto ad un gruppo, che si ha ragione di ritenere non vasto, che annette alla astensione un significato di protesta e che nel voto, (sia pure esaurendosi nella deposizione di una scheda bianca o contenente determinate espressioni di avversione al regime), potrebbe trovare il mezzo per dare una più efficace manifestazione di tale suo intento, si ha, di solito, una maggioranza di astenuti i quali sono tali o per ignoranza del valore e significato del voto, o per negligenza, o per indifferenza, o per scoraggiamento e sfiducia nell'apporto che essi potrebbero recare alla formazione della volontà popolare.

Ora appunto il sancire solennemente l'obbligatorietà può agire efficacemente in questa massa nel senso di incitarla ad acquistare progressivamente la coscienza che loro fa difetto e perciò ad ordinarsi ed a comporsi in forze efficienti.

Che tale risultato sia possibile raggiungere si desume dall'esperienza degli Stati dove la sanzione dell'obbligatorietà del voto si è mostrata mezzo efficacissimo di educazione politica e soprattutto in quella del Belgio, (Paese, come si sa, che è stato definito il campo sperimentale delle più progressive riforme elettorali), dove l'Istituto in parola funziona da più lungo tempo e dove esso è riuscito a penetrare nel costume politico.

Si deve inoltre aggiungere che l'esigenza della massima estensione del numero dei votanti è maggiormente sentita allorchè ai sistemi maggioritari di votazione si sostituiscono quelli a base proporzionalistica, in quanto essi, avendo per scopo di fare dell'Assemblea rappresentativa lo specchio delle varie correnti ed interessi sussistenti del Paese, dando a ciascuno il peso corrispondente alla sua consistenza numerica, esigono la creazione delle

condizioni idonee alla realizzazione di tale rappresentanza integrale.

Infine l'obbligatorietà può considerarsi un'integrazione necessaria dell'allargamento del diritto di voto, quando esso sia avvenuto per una concessione non proveniente da un vero moto di conquista da parte dei ceti cui esso si riferisce, e quindi ci sia dubbio sul grado di penetrazione nella coscienza dei ceti stessi del significato e dell'importanza della concessione. Questo può dirsi per il voto femminile in Italia. Se si è ritenuto opportuno assicurare la partecipazione femminile alla Costituente ci si deve preoccupare di porre i mezzi perchè questa effettivamente ci sia. Sarebbe assurdo concedere il suffragio a ceti prima esclusi e quindi ritenere rilevante il loro apporto, e quindi disinteressarsi delle condizioni suscettibili che esso si verifichi in concreto.

A parte sono da considerare quelle obiezioni avanzate contro l'introduzione del voto obbligatorio non da un punto di vista generale ma in relazione alla situazione contingente, cioè con riferimento al carattere speciale rivestito dalla legge elettorale per la Costituente. Con esse si fanno valere due diverse esigenze, seppure strettamente connesse fra loro.

1) il Governo provvisorio appunto perchè fornito di una rappresentatività del tutto presuntiva, non ha i poteri necessari per apportare restrizione ai diritti naturali del cittadino.

2) La convocazione popolare per la formazione del nuovo assetto statale sarebbe svalutata se si potesse dubitare della spontaneità della partecipazione di ciascuno.

A queste obiezioni sembra si possa replicare:

A) Sul primo punto che l'unica soluzione soddisfacente della difficile questione relativa all'estensione da dare ai poteri del Governo provvisorio sia da desumere dallo scopo della funzione che gli è attribuita. Se tale scopo è di formare la rappresentanza più idonea a riflettere la Nazione nell'integrità di tutti i suoi interessi deve ritenersi che rientri nelle facoltà del Governo l'assunzione di tutte le misure che giovino a raggiungerlo. E non sembra dubbio che fra queste siano da includere quelle le quali tendono ad assicurare il massimo intervento di elettori ed ampliare la base del consenso intorno alle linee fondamentali del nuovo ordinamento statale.

B) Sul secondo punto che la libertà da assicurare al cittadino per garantire la piena attuazione del principio democratico posto alla base del procedimento costituente sia quella della segretezza del voto e della sua spontaneità in ordine al contenuto del medesimo.

Viceversa una libertà di astenersi dal voto non solo non è connessa con il carattere specifico della consultazione popolare per la Costituente, ma appare in netta contraddizione con essa.

Se la obiezione fosse vera essa autorizzerebbe la conclusione che qualunque partecipazione popolare, anche la più esigua, fosse base sufficiente per porre il nuovo ordinamento statale. Il che è in evidente contraddizione non solo con il principio generale di diritto, che esige per la validità delle deliberazioni di corpi collegiali (fra i quali rientra il corpo elettorale) un certo numero di partecipanti, ma altresì con il presupposto di ogni forma democratica a suffragio universale che ritiene per il suo regolare funzionamento, la partecipazione del maggior numero.

L'introduzione del voto obbligatorio deve essere accompagnata, secondo i criteri che si sono innanzi esposti, oltre che da un'opera di persuasione e di educazione, da svolgere prevalentemente dai partiti ma anche dallo Stato, attraverso i suoi istituti di introduzione, da misure che assicurino nel modo più rigoroso l'ordine pubblico e la libertà del voto, da facilitazioni di ogni genere per rendere più agevole l'adempimento del dovere elettorale; da aggravanti di pena per i datori di lavoro che ostacolano ai loro dipendenti un tale adempimento, e infine dallo stesso congegno della legge elettorale che assicuri alla rappresentanza di porsi come la più fedele espressione della volontà del corpo elettorale.

COSTANTINO MORTATI

SEDUTA DEL 12 SETTEMBRE 1945

Verbale n. 5

Aperta la seduta, prima dell'approvazione del verbale della adunanza precedente, FUSCHINI dichiara che se fosse stato presente e avesse votato invece del supplente MORTATI, avrebbe dato anch'egli voto favorevole alla proposta di obbligatorietà del voto, con sanzioni.

Circa lo schema di articoli, predisposto dalla Sottocommissione, nominata nell'adunanza precedente, il Vice-Presidente osserva che è opportuno che ciascun Commissario lo esamini salvo a discutere in apposita seduta. Raccomanda di abbreviare l'elencazione dell'esclusione dal voto, essendo sufficiente, per quelle già previste nelle leggi in vigore, una nota di richiamo.

Elettorato passivo.

Si passa quindi all'esame dell'elettorato passivo. MORTATI sarebbe d'opinione di esaurire prima l'argomento relativo alla formazione delle liste e alle modalità per la loro revisione in base alle modifiche deliberate riguardo i nuovi casi di esclusione dal voto. Il Vice-Presidente osserva che per ora è sufficiente stabilire che le liste possano essere tenute ferme così come sono, ammettendosi revisioni (come per i prigionieri, le persone che hanno diritto a discriminazione ecc.) da effettuarsi dalle Commissioni mandamentali che saranno ordinate in modo idoneo, tenuto conto che si tratterà anche di giudizi discretivi oltre che di semplice accertamento. Osserva che saranno all'uopo predisposte speciali disposizioni nella parte finale della legge.

Dopo alcune precisazioni, il Vice-Presidente apre la discussione sullo elettorato passivo e invita a procedere all'esame di criteri direttivi.

Dopo varia discussione sulle cause di incapacità dell'elettorato passivo, si decide di esaminare preliminarmente la condizione del sesso e della età.

La Commissione delibera all'unanimità che siano eleggibili alla Costituente i cittadini d'ambo i sessi.

TERRACINI propone che il limite di età, per l'elettorato passivo, si identifichi con quello fissato per l'elettorato attivo, venga cioè stabilito ai *21 anni di età*. Posta ai voti, la proposta, viene respinta con tutti i voti contrari, ad eccezione di quelli favorevoli di MANI e TERRACINI.

ASTUTI, cui si associa STOLFI, propone di elevare il limite di età a *30 anni*, tenuto conto che, per le funzioni di una Assemblea Costituente, non sarebbe ingiustificato richiedere una certa maturità e preparazione. PAONE però, richiamandosi ai precedenti storici (ricorda tra l'altro gli esempi degli uomini della Rivoluzione Francese e della storia inglese), osserva che non si può precludere la possibilità di prendere parte alla Costituente ai giovani che abbiano sufficiente maturità e spiccate doti di ingegno e di cultura (ricorda i precedenti di insigni cattedratici nominati giovanissimi

e che avrebbero potuto entrare in Parlamento ben prima dei trent'anni se non vi avesse ostato lo Statuto). Sarà il Corpo elettorale a giudicare se questi elementi giovanissimi potranno essere considerati idonei al compito. Propone, pertanto, che il limite dell'età venga portato a 25 anni.

Ritirata, da parte di ASTUTI, la sua proposta, il Vice-Presidente chiede alla Commissione se il limite di 25 anni possa essere applicato anche alle donne. La Commissione all'unanimità delibera che *il limite di età per la eleggibilità sia degli uomini che delle donne, sia fissato a 25 anni.*

Ineleggibilità e incompatibilità.

Si passa quindi ad esaminare le cause di ineleggibilità e incompatibilità.

Ricordato ancora una volta che trattasi di speciali elezioni per una Assemblée Costituente, allo scopo di facilitare praticamente la discussione, il Vice-Presidente invita i Commissari a riferirsi all'elencazione delle cause di ineleggibilità indicate nell'art. 89 della legge elettorale 1923 che inverte il criterio stabilito dall'art. 91 della legge 1919 a proposito dei dipendenti dello Stato, stabilendo cioè la regola generale della loro eleggibilità salvo eccezioni: criterio, questo, che, ispirandosi ad una maggiore larghezza, è più consono alle particolari necessità della elezione per la Costituente e che pertanto è approvato dalla Commissione.

JEMOLO fa osservare che il concetto tradizionale relativo alla esclusione dei dipendenti dello Stato, è sempre scaturito dalla preoccupazione che il potere esecutivo potesse influire sui suoi dipendenti, ma che tale preoccupazione oggi non è più giustificata. Altra preoccupazione è quella relativa al luogo ove determinati funzionari esercitano le loro mansioni e quindi la loro influenza; ma tale timore è più o meno fondato a seconda del sistema elettorale che sarà prescelto, poichè è evidente che i pericoli che giustificano quelle preoccupazioni, sono maggiori o minori secondo l'ampiezza delle circoscrizioni elettorali e il carattere organizzato o inorganizzato delle elezioni.

Passando all'esame dei vari casi di eccezione previsti dall'art. 89 della legge 1923 alla regola della eleggibilità dei dipendenti dello Stato, nulla si ha da osservare in merito alle lettere a) e b) del predetto articolo (Prefetti, Vice Prefetti, funzionari e agenti di P. S.). Per la lettera c), riguardante i capi ed i segretari di Gabinetto dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato, sorge discussione sulla opportunità della loro ammissione al diritto, osservandosi, da parte di alcuni Commissari, che detti funzionari non hanno più l'influenza di una volta e che non possono essere trascurati i collaboratori dei Ministri che hanno dato utile opera in momenti difficili. Si rileva altresì che, se si eccettuano i Capi di Gabinetto, bisognerebbe escludere anche molti funzionari dello Stato che hanno importanza superiore.

Poichè non si è d'accordo in merito alle varie questioni e la ragione giustificativa delle ineleggibilità e incompatibilità in genere è collegata, come viene unanimemente riconosciuto, al sistema di elezione, la Commissione delibera di sospendere l'esame della materia di cui trattasi, restando però fin d'ora accettata la regola della eleggibilità dei dipendenti dello Stato, salvo eccezioni.

Sistema elettorale.

Decidendosi quindi di affrontare senz'altro il problema centrale riguardante il sistema di elezione, il Vice-Presidente apre la discussione sull'argomento facendo presente che, a suo avviso, potrebbe essere opportuno, in un primo tempo, esaminare la questione relativa al numero dei Deputati alla Costituente.

A questo punto STOLFI chiede che venga precisato se la Costituente sia un'Assemblea che dovrà soltanto determinare la nuova Costituzione dello Stato, o se dovrà anche sostituire temporaneamente la Camera dei Deputati. La necessità di questa precisazione è importante, egli osserva, perchè alcuni preferiscono, ad esempio, il sistema uninominale per l'Assemblea Legislativa ordinaria e quello proporzionale per la Costituente. Tutti i Commissari sono d'accordo nel ritenere che la Costituente è una Assemblea straordinaria, che riassume tutti i poteri fino a che non siano regolarmente costituite le istituzioni normali, e che, in ogni modo, non spetta alla Commissione di definire i compiti della Costituente, essendo sufficiente tener presente, come orientamento individuale, che trattasi di una Assemblea con poteri sovrani.

Dopo varia discussione, STOLFI chiede, a titolo di chiarimento, se questa Commissione possa precisare anche la efficacia e il contenuto del mandato conferito dagli elettori, e, particolarmente, se sia da stabilire un mandato imperativo; chiede inoltre che sia chiarito se la Commissione possa proporre eventualmente un procedimento di referendum per determinati obiettivi, procedimento associato a quello della elezione della Costituente. Il Vice-Presidente rileva che la Commissione è incaricata di preparare uno schema di progetto per la elezione della Costituente: non sono quindi compresi nella sua competenza nè deliberazioni o proposte relative a manifestazioni in forma di referendum, nè la determinazione della efficacia e del contenuto del mandato conferito dagli elettori, che, può affermarsi, è senza dubbio un mandato pieno.

La Commissione approva la dichiarazione del Vice-Presidente.

MORTATI chiede se gli accenni fatti dal Ministro circa la rappresentanza proporzionale pura siano vincolanti per la Commissione.

Il Vice-Presidente rileva che, anche per esplicita dichiarazione del Ministro, gli accenni che egli fece non tendevano nemmeno ad orientare la Commissione, la quale, pur considerando anche autorevoli segnalazioni, è pienamente libera di discutere e approvare quelle risoluzioni che ritiene rispondenti allo scopo.

Il Vice-Presidente quindi invita la Commissione ad iniziare la discussione sul sistema elettorale da scegliere e rileva la necessità, che tale discussione sia sintetica ma esauriente, ma in un primo tempo di carattere generale: quando sarà determinato l'orientamento definitivo della Commissione, si concreteranno le singole proposte che potranno essere oggetto di votazione.

MORTATI inizia la discussione osservando che il problema non va impostato, come si fa comunemente, nell'antitesi tra il sistema uninominale e quello plurinominale, ma piuttosto tra i sistemi a tipo organizzato e non organizzato. Che le due serie di concetti non coincidano è dimostrato, da un lato, dalla possibilità (quale può desumersi dall'esempio offerto dai paesi anglosassoni) di far servire il collegio uninominale a forme di espressione di una volontà popolare concentrata intorno a grandi correnti di idee, e viceversa dalla insuscettibilità del suffragio per liste di dar vita a manifestazioni analoghe, allorchè non sussistano, o non si curi di promuovere le condizioni necessarie per giungere a far servire le liste alla funzione di centri di condensazione e di polarizzazione dei più rilevanti movimenti della pubblica opinione.

Se si pensa che la bontà dell'opera costituente è in diretta relazione con il radicarsi di questa con la coscienza politica del paese, ne deriva 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.

Quindi pregiudiziale alla determinazione delle modalità del suffragio dovrebbe essere la ricerca dei mezzi atti a facilitare il raggiungimento della finalità ora prospettata.

Il Vice-Presidente non concorda su tale punto di vista, e ritiene che,

dato il gran numero dei sistemi associati o misti, sia preferibile lasciare che ciascun Commissario esponga le proprie osservazioni riguardo al sistema che preferisce, non escludendo dall'esame e dalle proposte quei sistemi che contemperino forme diverse, come ad esempio il sistema che associa l'uninomiale con la rappresentanza proporzionale. E' meglio, egli conclude, che una discussione su argomento così importante dal punto di vista pratico oltre che teorico e che soprattutto deve essere studiato in relazione alla particolare ed effettiva situazione politica del Paese ed in vista dello scopo di una legge per la Costituente, non sia vincolata da distinzioni determinate a priori.

Prende la parola STOLFI, a sostegno del collegio uninominale. Osserva che la volontà e la libertà dell'elettore deve essere rispettata, mentre tale volontà, col sistema dello scrutinio di lista è vincolata alle imposizioni dei Partiti. Rileva che vi è un senso di sfiducia verso gli attuali Partiti organizzati, per il fatto soprattutto che i capi dei Partiti stessi hanno riconosciuto che i medesimi sono ancora in via di formazione. Sottolinea le divergenze di idee che dividono la loro compagine e lo stato fluido in cui si trovano. Rilevando che i programmi di alcuni partiti si confondono, mentre non tutti hanno ancora preso posizione riguardo alla questione istituzionale, STOLFI mette in rilievo il pericolo che l'elettore, dando il voto per un determinato Partito, non sia sufficientemente garantito che le sue idee corrispondano al definitivo orientamento del Partito per cui ha votato, tenuto conto della possibilità che, per cambiamenti di carattere internazionale o altri motivi o circostanze verificatesi dopo le elezioni, vi possano essere mutamenti anche nelle direttive dei partiti o nelle idee degli elettori stessi. Insiste pertanto sulla necessità di lasciare all'elettore la libera scelta del candidato ed esprime l'avviso che se non si vuole arrivare ad un collegio uninominale, sia per lo meno necessario scegliere un sistema elettorale che si adatti alle esigenze anche degli elettori. Saggiunge che l'elettore deve sentirsi a contatto con l'eletto ed occorre evitare che si ripeta per la Costituente l'inconveniente verificatosi nella Consulta, di cui qualche componente ha dichiarato ufficialmente di essere il portavoce degli iscritti al partito, i quali, invece non sono stati consultati affatto.

Risponde PAONE, il quale osserva non aver ragione di essere il dubbio sollevato da STOLFI circa la possibilità da parte della massa elettorale di determinare chi debbano essere i propri deputati. Col sistema proporzionale non si viene meno a questa esigenza, in quanto non è soltanto un determinato e prestabilito numero di partiti che ha il privilegio di presentare le liste dei candidati: il diritto di presentare candidature sarà riconosciuto a qualsiasi combinazione di forze, a gruppo di elettori, che raggiunga il minimo che verrà stabilito. Con la legge del 1919, il cui sistema non era però scevro di gravi difetti, era possibile anche una candidatura isolata, per cui il sistema plurinomiale può considerarsi teoricamente compatibile anche con i principii di quello uninominale. I difensori di questo ultimo sistema, soggiunge, comunemente si riportano all'esempio inglese. Ma è ben risaputo che il collegio uninominale ha potuto fiorire in Inghilterra, data la tradizionale distinzione delle correnti politiche in due soli partiti, bipartizione per cui non occorre far ricorso alla proporzionale. Ed è da ritenere che soltanto per lo spirito tradizionalista di quella Nazione sia stato mantenuto il collegio uninominale anche col sorgere di un terzo partito. Ma la situazione cambia quando i partiti sono di più: in Italia dove numerosi sono i partiti, con il ritorno al sistema uninominale, in molti collegi avremo diversi candidati, senza la possibilità di conoscere e soprattutto di rendere efficienti nei risultati le varie tendenze delle masse elettorali.

Interviene nella discussione BATTAGLIA, il quale condivide la maggior parte degli argomenti svolti da STOLFI; dichiara però che malgrado ciò, voterà contro, perchè dato lo scopo della Costituente che è quello di ricostruire l'unità morale dell'Italia e riordinare lo Stato in una determi-

nata 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 certo la ricostruzione morale del Paese col pericolo anche di una possibile eventuale affermazione reazionaria.

ASTUTI dichiara di ritenere che il principio maggioritario con collegio uninominale, o altro sistema elettorale atto a consentire la formazione di una forte maggioranza governativa, e più stretti rapporti fra elettori e eligendi, potrebbe essere preso in considerazione con simpatia per le elezioni di una normale assemblea parlamentare, in situazione politica sociale diversa dall'attuale, anche per quanto concerne l'estensione del suffragio. Ma, per la elezione di una Assemblea Costituente, ritiene opportuna l'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. Ritiene per altro che, accolto il principio proporzionale, sia opportuno determinare un sistema che consenta all'elettore una indicazione nominativa preferenziale dei candidati ai quali intende dare il proprio voto.

TERRACINI non è d'accordo nella considerazione di STOLFI, essere cioè estranea al collegio uninominale, nella designazione dei candidati, la azione dei partiti. Anche nel collegio uninominale infatti i candidati sono in definitiva presentati dai Comitati. Rileva che il sistema uninominale fiacca la forza dei partiti, il cui sviluppo, invece, per la disciplina del costume politico, e la evoluzione democratica del Paese, deve essere al sommo grado stimolato. Inoltre la Costituente, egli rileva, sarà chiamata a deliberare su problemi gravissimi, e i candidati isolati del collegio uninominale non sarebbero sempre in grado di portare all'Assemblea un completo ed organico piano di soluzioni e programmi, che sia sufficientemente studiato ed elaborato, ciò che invece è possibile ai partiti per la loro organizzazione, tradizione ecc.

Dopo tale scambio di vedute, il Vice-Presidente dichiara di essere molto compiaciuto dei risultati di orientamento della discussione sull'argomento in esame; rileva la necessità che la Commissione sia informata del parere di tutti i suoi componenti, non soltanto sulle forme estreme dei vari congegni elettorali, ma anche sulle forme organicamente associate. Poiché in sostanza, i Commissari sono d'accordo sull'esclusione del collegio uninominale come unico mezzo per la elezione della Costituente, pone ai voti la seguente risoluzione che è approvata all'unanimità:

«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 dello Stato e che per ciò, debba essere espressione delle varie correnti politiche efficienti».

Il prosieguo della discussione è rimandato alla prossima adunanza.

SEDUTA DEL 14 SETTEMBRE 1945

Verbale n. 6

Scelta dell'elettore e sistema elettorale.

Aperta la seduta, il Vice-Presidente dichiara di voler esporre il suo pensiero sul problema del congegno elettorale. Osserva che non esaminerà i vari metodi attuati o studiati, che presume siano conosciuti da tutti i Commissari.

Egli ritiene che sia utile tener presente le seguenti direttive.

L'ordinamento delle elezioni deve corrispondere allo scopo specifico al quale è preordinato e alle condizioni politico-sociali della collettività. Può sembrare superfluo ricordare, ma è necessario invece tenere presente che si provvede alla costituzione di una assemblea straordinaria con poteri sovrani per l'ordinamento dello Stato, con riflessi sulla struttura sociale, l'indirizzo politico ed economico del Paese.

Prima necessità, in relazione a questo scopo, è che tutte le forze politiche efficienti, organizzate in partito o in raggruppamenti contingenti, siano rappresentate, sicchè l'assemblea sia espressione completa della volontà collettiva.

Seconda necessità: rispettare la libertà di designazione individuale sicchè l'elettore possa valutare l'orientamento politico del partito o del gruppo al quale il candidato appartiene e anche le qualità personali, gli elementi della fiducia. La scelta deve essere, nei limiti del possibile, espressione libera e diretta della coscienza e della volontà dell'elettore. L'individuo non deve essere sommerso nel partito.

Questa esigenza non esclude la rappresentanza proporzionale. Tra i vari sistemi SELVACGI non ritiene consigliabile lo scrutinio di una lista rigida, che pregiudica le esigenze della scelta libera e diretta, allontana dalla partecipazione alle urne e può condurre ad asservire gli eletti a gruppi o a partiti organizzati.

Si può pensare che un grande partito, per il senso di responsabilità dei suoi dirigenti, per autodisciplina, consenta, anzi voglia, che i singoli candidati abbiano piena libertà di azione. Ma in questo periodo caotico di disorientamento, è possibile la formazione di gruppi che impongano un determinato mandato.

Vi è inoltre la necessità di favorire la partecipazione al voto, interessando i cittadini alla lotta politica: l'interessamento sarebbe attenuato dal sistema di semplice scrutinio di lista e sarebbe invece accentuato se fosse consentito all'elettore di concorrere in qualche modo alla scelta del candidato.

Occorre poi tener presente un'altra esigenza che deriva dalla condizione contingente del nostro Paese: la decadenza del regime parlamentare negli anni 1915-1918 e successivamente il frazionamento derivante dalla proporzionale impura, la dittatura, il disfacimento della vita collettiva, il crollo della classe dirigente, rendono necessario un rinnovamento che

può avvenire soltanto dalla libera e diretta manifestazione della volontà collettiva, sinora privata della partecipazione alla vita politica; da questa collettività deve sorgere (attraverso una opportuna selezione che soltanto può fare la massa elettorale) la nuova classe dirigente.

Per raggiungere questo fine è dunque necessario un congegno che associ la possibilità di valutazione individuale con la rappresentanza proporzionale delle correnti politiche rilevanti.

Tale congegno però non deve risultare dalla combinazione di elementi diversi e disparati ma deve essere costituito da un complesso organico e idoneo allo scopo.

Come forma concreta di sistema SELVAGGI fa presente che lo ha molto interessato il metodo Geyehrhan al quale aveva accennato nella precedente seduta. Osserva che non trattasi di una proposta ma semplicemente dell'indicazione di un argomento da esaminarsi.

Il congegno, opportunamente modificato, in breve è il seguente:

Stabilito il numero dei Deputati, si costituiscono tanti collegi elettorali quanti corrispondano alla metà degli eleggibili, o un numero anche diverso, secondo la estensione che si vuole dare alla rappresentanza proporzionale (ad esempio: 500 Deputati da eleggere, 250 collegi elettorali); in ciascun collegio i partiti, i gruppi, presentano un candidato con indicazione del partito al quale appartiene, e così si forma una lista che comprenda per ciascun collegio tutti i candidati proposti dai vari partiti o gruppi.

Accanto al nome si indicherà il partito; l'elettore vota facendo un segno accanto al nome del candidato prescelto.

Quindi si fa la somma dei voti per l'assegnazione dei 250 seggi per i quali si applica il sistema maggioritario. Gli altri 250 seggi si assegnano ai partiti col sistema della rappresentanza proporzionale, e, nel partito, i posti saranno assegnati ai soccombenti che avranno avuto maggior numero di voti.

Le circoscrizioni elettorali dovrebbero coincidere con le regioni. Dovrebbe essere escluso il ballottaggio.

Secondo un esempio pratico fatto da SELVAGGI, i risultati del sistema coinciderebbero con quelli della proporzionale.

Il sistema ora esaminato porterebbe ad un altro vantaggio, che cioè i partiti e i gruppi saranno costretti a proporre i candidati migliori, perchè non si fa soltanto adesione ad un orientamento politico, ma si esprime fiducia nel candidato.

In merito a detto sistema FUSCHINI solleva alcune obiezioni osservando che i partiti sarebbero costretti a limitare la designazione di un numero di candidati pari alla metà degli eleggibili e rileva la possibilità che un partito sia talmente forte da superare il numero dei seggi da conferire col sistema maggioritario.

L'osservazione è condivisa da BATTAGLIA il quale osserva che l'obiezione di FUSCHINI è interessante perchè col sistema suddetto potrebbero prendere parte alla battaglia elettorale soltanto la metà degli uomini di valore di cui ciascun partito disponga.

SCHEPIS osserva inoltre che il sistema di cui trattasi non attua in tutti i casi (casi limite) la proporzionale e che esso non è stato mai applicato da alcuna legislazione.

Prende la parola MORTATI il quale osserva che il punto fondamentale che ha influenza anche sulla risoluzione di altre questioni, è quello di dimostrare a chi spetti il diritto alla presentazione della lista. Osserva che un gruppo di elettori definito soltanto da un punto di vista numerico non può dare affidamento, ed è del parere che le liste così come avviene in America, debbano venir presentate da organismi che abbiano un minimo di requisiti di consistenza numerica, di organizzazione e che abbiano un definito programma politico: è questo il minimo che si possa richiedere ad un partito che aspiri a dire la sua parola nella Costituente e che perciò al possesso di questo minimo dovrebbe essere subordinato il diritto di presentazione delle liste dei candidati.

PAONE riconosce che il sistema proposto da MORTATI mira alla solidificazione e chiarificazione politica dei partiti; ritiene però, secondo il suo personale giudizio, che la proposta rappresenti una aspirazione, ma che, almeno per ora, non sia praticamente attuabile, in quanto non si possono ridurre i partiti nella posizione di ordini professionali o metterli sotto tutela, nè pretendere che, in un paese non ancora completamente democratizzato, tutti gli iscritti ai vari partiti siano disposti a far conoscere i propri nomi. Tuttavia, egli conclude, pur essendo contrario ad una impostazione così rigida, è favorevole a che siano disposti i mezzi per evitare le candidature isolate e facilitare il processo di chiarificazione politica.

MORTATI chiarisce che non aveva proposto la pubblicità di tutti gli iscritti ai partiti ma soltanto un sistema per cui si sappia che ciascun partito presentatore della lista abbia un minimo di consistenza. Con tale limitazione PAONE nulla ha più da osservare.

Poichè la discussione si è allontanata dall'argomento inizialmente posto in esame, il Vice-Presidente invita la Commissione a procedere ordinatamente.

CIFARELLI osserva che il progetto indicato dal Vice-Presidente presenta delle complicazioni superflue, in quanto lo stesso obiettivo si può raggiungere per la via normale dei voti preferenziali. Secondo quel progetto si avrebbero sostanzialmente un collegio uninominale ed uno, a base più vasta, per l'applicazione della proporzionale. Fa rilevare che il sistema sarebbe viziato in realtà da tutti i difetti del collegio uninominale, con l'aggiunta altresì di difficoltà pratiche di notevole importanza. Per lasciare all'elettore la libertà di scelta, è sufficiente invece che egli esprima la sua preferenza con la crocetta, la sottolineatura, ecc. nei confronti di 1, 2, 3 persone della lista. In tal modo l'elettore esprime liberamente la propria volontà ed il partito si impegna su una lista sin dall'inizio, senza gli inconvenienti che, con il proposto sistema, possono sorgere sia nella fase preliminare (elezioni maggioritarie), sia nella fase successiva (ripartizione proporzionale dei voti).

SPATAFORA richiama quanto SELVAGGI ha esposto. Si dovrebbero avere i collegi uninominali e, nello stesso tempo, un collegio più vasto che ne raggruppi un dato numero. Le elezioni avverrebbero a base uninominale per singole candidature, che rappresentano anche liste di partiti. Eseguito lo scrutinio nei collegi uninominali e proclamati i vincitori, i relativi voti servono per lo scrutinio nel collegio più vasto con l'applicazione della proporzionale sulle liste dei partiti. Metà degli eletti deriverebbero dai collegi uninominali e l'altra metà dal collegio più vasto per scrutinio di lista. Il quale può esser regionale o addirittura nazionale.

Ma questo sistema che sembra semplice ha un inconveniente: le singole liste dei partiti, nelle quali si dovrebbe applicare la proporzionale, verrebbero, nella votazione, influenzate dalla scelta fatta dagli elettori nei collegi uninominali. Così gli elettori in definitiva voterebbero per una lista come effetto di una valutazione inerente a una persona, prescindendo eventualmente dal considerare il programma di partito, e in definitiva tutti i difetti del sistema uninominale si trasferirebbero nella proporzionale. Quindi la risultante della volontà dell'elettore non sarebbe in rapporto a contrasti di idee, ma in relazione ad una scelta strettamente personalistica.

SELVAGGI osserva che indubbiamente la designazione della lista di partito è in qualche misura influenzata dalla eventuale prevalenza del candidato da eleggere a maggioranza. Ma chi vota per una persona sa

che vota anche per il partito, quindi se non se ne approva l'indirizzo, preferendo un altro partito, non darà il voto a quella lista e al suo candidato.

FUSCHINI crede che per risolvere il problema della scelta del sistema proporzionale più idoneo nel nostro Paese, sia opportuno tener conto dell'esperienza che già si è fatta e che non ha presentato difetti sostanziali. L'accusa principale fatta al sistema del 1919 è di aver favorito frequenti crisi ministeriali. Ma le crisi non erano effetto della proporzionale, bensì della disorganizzazione interna che rendeva impossibile la formazione di solidi governi.

Crede che il sistema della proporzionale del 1919, possa resistere alle critiche di tutti quelli che studiano questo problema. Debbono soltanto essere eliminati alcuni difetti secondari tra cui il voto aggiunto o *panachage*, (che tuttavia in quel momento rappresentava una necessità e il voto di preferenza, il quale crea la possibilità di intrighi e combinazioni artificiali che dissolvono l'organizzazione dei partiti. Osserva che il sistema della scheda bloccata è contrario allo spirito della nostra razza che ha ancora tendenze individualistiche e che male sopporterebbe di sentirsi vincolato dalle indicazioni e dai suggerimenti dei partiti. La situazione certamente cambierà quando, con l'evoluzione democratica, i partiti saranno maggiormente organizzati e quando vi sarà perciò la possibilità che la indicazione dei candidati non venga fatta dall'alto ma attraverso le sezioni, i Comitati Provinciali, le Federazioni e infine dalle direzioni dei Partiti. Egli è pertanto del parere che invece della preferenza si potrebbe studiare un altro sistema come ad esempio quello della cancellatura che rispetta meglio l'ordine dato dal partito e si presta meno alla possibilità di combinazioni e di lotte fratricide nel corpo dei partiti. Inoltre ricorda che vi è la questione dei resti che è collegata alla maggiore o minore ampiezza delle circoscrizioni e sottopone alla Commissione la opportunità di esaminare se non sia il caso di correggere la legge del 1919 stabilendo che ogni partito, oltre la lista di carattere regionale, ne possa proporre contemporaneamente una di carattere nazionale a cui si possano attribuire i resti insoddisfatti delle liste locali da assegnarsi a quegli uomini di primo piano e di grande prestigio che non possono mettersi a fare campagne elettorali e che, d'altra parte, è interesse di tutti vadano alla Costituente. Conclude osservando che è necessario e inderogabile che ogni circoscrizione abbia un numero di Deputati ai quali corrisponda una cifra uniforme di abitanti (ad esempio un Deputato per ogni 70-80 mila), tenendo presente l'ultimo censimento.

Dopo alcune obiezioni da parte di altri Commissari PAONE fa presente di avere l'impressione che la discussione non sia ancora matura per una proposta da passare ai voti e che occorra continuare a studiare l'argomento in esame. In merito al sistema elettorale segnalato da SELVAGGI osserva che esso non risponde al dichiarato scopo di salvaguardare l'individualità degli elettori. Non vuol giudicare se ciò sia un bene o un male, ma rileva che il sistema indicato opera oltre le intenzioni degli elettori stessi: se l'elettore vota per un determinato nome e non per una corrente politica, non ha pensato certo a far operare il suo voto oltre il conseguimento della finalità immediata propositasi. Ora se si vota in gran numero a favore di una persona, accade che non se ne giova soltanto quella persona, ma un certo numero di voti va anche a beneficio di altri candidati dello stesso partito il che probabilmente non era nelle intenzioni degli elettori. Inoltre vi sono altri inconvenienti: se si divide l'Italia in un numero di collegi pari alla metà dei Deputati da eleggere, si determinerebbe l'aggregazione di antichi collegi uninominali e ciò sarebbe un elemento perturbatore nello sviluppo civile della lotta politica.

SELVAGGI osserva che tali considerazioni non valgano per la Costituente che ha un compito temporaneo. In ogni modo rileva che è necessaria una base piuttosto larga, che non interrompa però il contatto fra l'elettore e l'eletto. Pensa che la circoscrizione debba essere sufficientemen-

te larga anche perchè ci avviamo verso autonomie regionali, e il sistema regionale ovierebbe inoltre alla possibilità che i residui siano troppo forti ed eviterebbe l'inconveniente dell'irrazionale raggruppamento di provincie come avvenne nel 1919-1921.

SCHEPIS rileva che resta sempre la questione delle regioni troppo piccole.

Prende la parola nuovamente PAONE il quale, tra l'altro, osserva che il problema più importante del sistema proporzionale è come graduare, nell'interno di ogni lista, gli eletti. Personalmente è per la lista predisposta, per l'ordine predisposto. Non gli sembra che tale sistema sia antidemocratico perchè pensa che la democrazia si attui attraverso i partiti ed i loro programmi, e che la prevalenza dei piccoli uomini, può verificarsi in partiti basati su criteri personalistici ma non in quelli che corrispondano ad esigenze storiche e politiche. Se vi sono partiti che non attuano la democrazia, la maggioranza che sarà chiamata a votare su quei partiti, esprimerà il suo dissenso non votando la lista.

Propone alla Commissione di votare per il sistema regionale e con la lista predisposta dai partiti: se questa proposta fosse respinta si potrebbe scendere a fare altre ipotesi non esclusa quella della possibilità di variazione individuale della lista.

Conclude rilevando che deve discutersi anche un'altra questione, se, cioè, il numero dei Deputati possa essere variabile in relazione al numero delle persone che votano, corrispondendo meglio questo sistema ai principi proporzionali. Riafferma comunque la necessità dei collegi regionali, dell'ordine di preferenza stabilito dai Comitati di partito e della ripartizione dei seggi in proporzione della popolazione, secondo i dati che saranno forniti dall'Istituto Centrale di Statistica, non escludendo la possibilità di raggruppamento di alcune regioni. Quanto al recupero dei resti aderisce a quanto detto da FUSCHINI, sebbene vi siano anche altre soluzioni. Infine, in seguito all'interrogazione del Vice-Presidente, rileva che gli iscritti ai partiti costituiscono l'8-10% della popolazione e il 20%, ove si considerino anche le formazioni estemporanee politiche, raggiungendo così il 25-30% della massa elettorale. Non ritiene perciò che con tale numero si possa lamentare la insufficienza di sviluppo dei partiti, dopo appena un anno.

A questo punto BATTAGLIA prega di riprendere l'ordine dei lavori. Osserva che dopo le discussioni sulle indicazioni e sugli argomenti portati da SELVAGGI, FUSCHINI, PAONE, ormai si potrebbe mettere in votazione un ordine del giorno. Pensa che si potrebbe partire dall'ordine della proporzionale pura e poi votare successivamente gli eventuali emendamenti, o partire dalla base della legge 1919, con le eventuali modificazioni che potranno essere proposte.

STOLFI però osserva che la discussione sull'ordine del giorno del Vice-Presidente contenente semplicemente direttive di massima, ha subito una deviazione con la disamina in particolare del sistema misto tra collegio uninominale e proporzionale. Rileva che attraverso questa divagazione si è constatato che tutti i punti toccati sono in discussione a cominciare dal numero dei Deputati. Seguendo il metodo precedentemente adottato dalla Commissione chiede perciò che essa si limiti per ora alla votazione sulle premesse enunciate dal Vice-Presidente che ritiene degne di approvazione; necessità cioè di trovare un congegno che associ la valutazione individuale con la rappresentanza proporzionale. Allo scopo ci possono essere vari sistemi: quello segnalato dal Vice-Presidente che presenta punti deboli, oppure quello di Tommaso Hare, oppure altri. Ma la discussione al riguardo non gli sembra ancora giunta allo stato di andare a votazione come ha proposto BATTAGLIA, perchè ancora non si saprebbe cosa si deve votare.

Anche il Vice-Presidente riconosce che l'esame non è maturo e non si possono ancora prendere determinazioni definitive. E' però risultato che la Commissione:

1. è orientata nel senso della rappresentanza proporzionale;
2. è preoccupata dei diritti di libertà dell'elettore che si cerca di tutelare nei limiti del possibile, contemperandoli con la proporzionale. Propone pertanto la seguente risoluzione di massima:

« La Commissione ritiene che l'ordinamento delle elezioni per la Costituente debba assicurare la rappresentanza proporzionale con opportuna tutela della libertà dell'elettore nella scelta, escludendo in ogni caso l'introduzione del voto aggiunto ».

A proposito del diritto di scelta SELVAGGI sottolinea la necessità di dimostrare che la nostra collettività sente i problemi politici e partecipa alle elezioni. Se lasceremo, egli osserva, a gruppi di tre o quattro mila persone il diritto di presentare liste predisposte, avremo soltanto il 10-15% dei votanti. Occorre invece rendere possibile che da questa massa, sinora interdetta dalla vita pubblica, emergano uomini capaci. Non è vero che nelle nostre collettività manchino tali uomini: questa massa ha saputo reggersi, anche da sola, nei momenti più difficili della nostra più recente storia. Il risveglio della vita dopo il disastro si manifesta nei Comuni e, proprio, dove queste collettività sono libere da freni e controlli, per iniziativa dei privati. Questa collettività sinora non è stata sentita; per la Consulta non sono stati interpellati neppure gli iscritti ai partiti: chi si è trovato a capo di una organizzazione si è autonominato.

Prende la parola JEMOLO il quale rievoca che l'inconveniente tante volte attribuito ai sistemi con lo scrutinio di lista che rappresentano partiti e idee, di dare cioè il voto a persone che non hanno alcuna idea politica, in fondo, non è un danno. E' un bene che non vada a votare chi non ha una idea politica perchè in tal modo si manifesterà la vera situazione del Paese. Inoltre se un certo numero di persone non sono contente della lista presentata dal partito, esse possono presentare altre liste con elementi diversi. La vera garanzia della libertà dell'elettore non sta tanto nel proporre una lista più o meno libera, quanto nel lasciare una certa facilità nella presentazione delle liste stesse.

ASTUTI ricorda che nella precedente seduta egli condizionò la propria accettazione del principio della rappresentanza proporzionale alla attribuzione agli elettori del diritto di indicazione nominativa preferenziale dei candidati: si associa quindi alle dichiarazioni di SELVAGGI in favore del voto preferenziale. Alle considerazioni svolte in senso contrario da FUSCHINI, PAONE, JEMOLO, risponde osservando che le preoccupazioni relative al pregiudizio che l'adozione del voto preferenziale potrebbe portare all'unità e concordia interna delle singole organizzazioni di partito, non possono avere rilievo di fronte alla suprema esigenza dell'elezione di un'Assemblea Costituente sovrana, di carattere straordinario; che pur ammesso che gli odierni partiti contino fra i loro iscritti il 10 o anche il 20 per cento dell'intero corpo elettorale, non ne consegue che i loro attuali dirigenti esprimano in ogni caso genuina volontà della maggioranza degli iscritti stessi, e tanto meno degli elettori. Nel predisporre queste elezioni, tanto vicine nel tempo, è doveroso tener conto della situazione presente di partiti politici italiani, che non possono oggi, almeno in parte, essere considerati associazioni di formazione spontanea veramente democratiche. La concessione ai partiti, cioè alle loro direzioni e segreterie centrali, del potere di predeterminare in modo esclusivo l'ordine preferenziale dei loro candidati di lista, implicherebbe la certezza morale che oggi essi potessero considerarsi la più alta, sicura e schietta espressione delle reali forze politiche del Paese, tale da garantire che la graduazione definitiva dei candidati loro affidata sarebbe compiuta con senso di responsabilità e sensibilità politica superiore in ogni caso a quella degli elettori. Invece vi è oggi il fondato timore che possa prevalere la considerazione di situazioni e interessi personali di privilegio, come in più di un caso sembra essere avvenuto per le designazioni dei Consultori nazionali. Sarebbe grave errore considerare in blocco, segno di immaturità politica, l'atteggiamento odierno della grande maggioranza del Paese di fronte ai partiti; e sarebbe quindi veramente antidemocratico e ingiusto negare agli elettori italiani, in questa prima e decisiva consultazione popolare, l'effettivo diritto di eleggere, cioè di scegliere i candidati che preferiscono. Adottato il principio proporzionale, come quello che meglio con-

sente una rappresentanza delle varie correnti e tendenze politiche, deve rimanere, quale suo necessario correttivo, la facoltà di graduazione preferenziale, o altro sistema che consenta una valutazione da parte dell'elettore, delle doti individuali di rettitudine, competenza, capacità politica dei singoli candidati; e ciò non solo nell'interesse generale, ma anche con salutare influenza sullo sviluppo democratico delle organizzazioni di partito.

Dopo di che il Vice-Presidente, in seguito alla richiesta di BATTAGLIA e di PAONE, consente che la risoluzione di massima da lui proposta venga scissa in tre parti.

Si passa quindi ai voti la prima parte: « *La Commissione ritiene che l'ordinamento delle elezioni per la Costituente debba assicurare la rappresentanza proporzionale...* ».

La proposta è approvata all'unanimità. ASTUTI condiziona la sua adesione all'approvazione della seconda parte della risoluzione.

Si passa ai voti la seconda parte della risoluzione « *con opportuna tutela della libertà dell'elettore nella scelta* ».

Salvo il voto negativo di JEMOLO, la risoluzione è approvata da tutti. PAONE però fa la seguente dichiarazione di voto: vota sì, ritenendo che la discussione non sia matura ai fini della esclusione del sistema della lista rigida con la graduatoria prestabilita dal Comitato presentatore della lista: vota, cioè, per questa proposta, sempre che dalla discussione ulteriore si dimostri che i sistemi proposti siano preferibili a quelli di cui ha parlato in precedenza.

SPATAFORA fa la seguente dichiarazione: vota sì, ma è contrario al sistema dei voti preferenziali.

Si passa quindi ai voti la terza parte della risoluzione: « *con esclusione del voto aggiunto* ».

E' approvata all'unanimità.

Il Vice-Presidente, poichè si è affermato il principio di rappresentanza proporzionale e della tutela della libertà individuale, prega i commissari di riflettere e di studiare i mezzi possibili per raggiungere questo scopo.

SEDUTA DEL 15 SETTEMBRE 1945

Verbale n. 7

Aperta la seduta, vengono nominate sottocommissioni.

Per predisporre lo schema degli articoli relativi alle norme penali, BATTAGLIA, MANI, SPATAFORA. Per le Commissioni mandamentali TERRACINI, ASTUTI, SPATAFORA.

Sistema elettorale misto (proposta Selvaggi).

Prende la parola SELVAGGI, il quale sottopone all'esame della Commissione le linee di un sistema elettorale diverso dallo schema segnalato ieri, sulla base di precedenti studi.

Preliminarmente ricorda che la Commissione ha già affermato concordemente queste direttive:

a) la rappresentanza proporzionale è indefettibile esigenza della Costituente;

b) però il congegno elettorale deve tutelare opportunamente la libertà dell'elettore nella scelta del rappresentante.

Il rispetto di questa libertà corrisponde ai più sani principi di effettiva democrazia, ai presupposti e alla efficacia del dovere di ogni cittadino di partecipare consapevolmente alla costituzione di un'Assemblea sovrana; assicura anche il rapporto diretto tra candidato ed elettore, rappresentante e rappresentato, rende possibile la espressione di una volontà collettiva dalla quale possa sorgere una nuova classe dirigente, capace di rinnovamento democratico e di risanamento. A questa collettività, che in momenti tremendamente difficili ha dato prova con opere di sensibilità e saggezza, si deve risalire senza eccessive interferenze perturbatrici per averne guida

nell'orientamento politico, e designazione selettiva delle capacità rappresentative.

Si deve però evitare che lotta politica si immiserisca in un contrasto di persone e la scelta sia guidata soltanto o prevalentemente da considerazioni di ordine soggettivo, fuori dall'orientamento politico e da concreti programmi, cioè indipendentemente dal concorso di partiti politici organizzati, che generalmente comprendono le energie più attive, o dei gruppi che sono espressioni di forze politicamente rilevanti.

Lo scrutinio di lista senza temperamenti non è congegno idoneo ai fini sopra delineati perchè menoma profondamente la libertà di scelta e quasi la sopprime; elimina il rapporto tra elettore e candidato, conferisce ai dirigenti dei partiti e dei gruppi quasi decisiva influenza, che può riflettersi sulla libertà dell'esercizio del mandato, non assoggettabile (entro i limiti del programma politico esposto) a poteri che sopprimano l'individualità del rappresentante.

Quali dunque i temperamenti?

Il voto aggiunto è stato già condannato dalla Commissione, alla unanimità, anche in base all'esperienza non molto lontana.

Il voto preferenziale, se sanamente utilizzato, potrebbe temperare gli effetti del rigido scrutinio di lista, ma specialmente se saranno stabilite larghe circoscrizioni, si risolve in una facoltà che soltanto in parte può essere esercitata consapevolmente. E nelle attuali condizioni, sono prevedibili deviazioni e contrasti interni, già risultati dall'esperienza. La facoltà di cancellazione di nomi proposti nella lista non è efficiente.

E' necessario studiare un congegno più idoneo alle esigenze affermate dalla Commissione. Prima di accingerci a questo studio è da considerare il problema delle circoscrizioni. Almeno per la elezione della Costituente sembra opportuno fondarsi sulle circoscrizioni regionali; queste vaste collettività devono partecipare con relativa autonomia alla determinazione degli orientamenti politici, sociali, economici, soprattutto perchè l'Assemblea Costituente dovrà stabilire l'ordinamento generale dello Stato e le grandi direttive della vita associata.

Ma, per assicurare il più consapevole esercizio del voto individuale, è opportuno stabilire, entro la Regione, meno vaste circoscrizioni.

Nella circoscrizione regionale si formerebbero collegi corrispondenti al numero dei seggi ad essa spettanti in rapporto agli abitanti.

Nei singoli collegi ciascun partito o gruppo presenterebbe liberamente il proprio candidato. La lista conterrà i nomi dei candidati e la indicazione dei partiti o gruppi ai quali ciascuno di essi appartiene.

L'elettore designerà con un segno il candidato e quindi il partito al quale dà il suo voto. Chiusa la votazione, si sommeranno i voti riportati dai candidati di ciascun partito o gruppo nei singoli collegi. Si procederà poi alla somma dei risultati singoli per formare il totale dei voti spettanti a ciascun gruppo nella circoscrizione regionale. I seggi saranno distribuiti proporzionalmente ai partiti e ai gruppi.

L'assegnazione ai candidati del singolo partito o gruppo sarà fatta in ragione dei voti ottenuti da ciascuno di essi.

Sembra che questo congegno associ la espressione delle valutazioni personali e dell'orientamento politico, cioè dell'adesione a partiti o gruppi; renda possibile l'esercizio consapevole del voto; eviti gli inconvenienti del collegio uninominale; assicuri il contatto tra elettori e candidato; privi di efficienza e quindi elimini l'immiserimento della lotta politica in angusti limiti attraverso clientele, tanto più che i collegi compresi nella circoscrizione regionale saranno vasti e l'eletto sarà e si considererà rappresentante del partito o del gruppo nella collettività regionale, e attraverso questa e l'unità dei partiti, rappresentante dell'unità nazionale.

Nell'ambito di ciascun collegio i candidati saranno stimolati a promuovere la più larga e consapevole partecipazione alla elezione e ad esporre programmi definiti. I partiti saranno interessati, per il trionfo dei loro programmi, a presentare i migliori esponenti. L'elettore saprà che attraverso il nome designato aderisce ad un determinato orientamento politico

e ad un concreto programma. Per questa via sarà probabilmente possibile quella selezione di direttive e di persone che dovrà assicurare alla Costituente i presupposti del rinnovamento liberale e democratico della vita nazionale.

Non si esclude che anche questo sistema presenti inconvenienti. Ma i vantaggi sono forse maggiori, e, d'altra parte, qualsiasi ordinamento dipende per il suo successo dalla maturità politica del corpo elettorale, dalla azione dei partiti e dei gruppi e soprattutto dal senso della vita collettiva e dalla consapevolezza della tremenda responsabilità degli elettori e degli eletti in questa fase della vita nazionale che conclude tragicamente un ciclo storico e dovrà preparare il nostro risorgimento in unità libera, democratica, pacifica.

Si tratta, dice SELVAGGI, di linee generali, oggetto di studio.

Sul sistema proposto vengono sollevate varie obiezioni:

AGRO' osserva che, con detto sistema, agli occhi dell'elettore il partito o movimento politico rappresentato dal candidato è indissolubilmente associato alla sua sola persona; se questa persona non è stimata dall'elettore, egli non ha la libertà di postergarne il nome (sistema della graduazione e del voto preferenziale) o di cancellarlo, come negli scrutini di lista temperati. Probabilmente egli finirà con il votare per altro partito (tradendo le sue idee) o per non votare. Non si vede quindi come tale sistema possa garantire la libera scelta dell'elettore ciò che deve soprattutto ed al massimo preoccupare la Commissione.

A tali osservazioni si associa JEMOLO.

Si osserva che il sistema illustrato, oltre che vincolare la volontà dell'elettore, presenta l'inconveniente di scatenare nella frazione della circoscrizione regionale, ove si svolgono le elezioni, le più aspre lotte, dalle quali riuscirà vincitore quel candidato il quale, più che per le sue idee politiche e la sua capacità, abbia influenza locale per le sue aderenze, per la sua fortuna o per altri fattori estranei. In sostanza vi sono tutti i difetti del sistema uninominale. Su tali considerazioni si sofferma specialmente CIFARELLI.

Anche TERRACINI è contrario. Egli in sostanza ritiene che il problema della scelta del candidato deve essere risolto in seno al partito che designa la lista, attraverso un lungo e vario esame che non può essere compiuto nel breve e caotico periodo dell'elezioni, da parte dell'elettore. I partiti, egli osserva, non presentano uomini dell'ultimo momento, e ad arbitrio delle direzioni dei partiti stessi, ma quegli elementi che sono riusciti ad acquistarsi l'autorità non solo nei riguardi del partito ma in una sfera popolare più ampia. Nè del resto i partiti avrebbero interesse a presentare elementi poco onesti. SELVAGGI, egli osserva, ha sottolineato la necessità che il voto sia dato dall'elettore non solo al partito ma anche alla persona da lui conosciuta. Ma sarebbe doveroso, a lui sembra, se si vuole rinnovare la vita politica italiana, non favorire il ricostituirsi di legami di tipo personalistico di ogni singolo rappresentante con una determinata zona o raggruppamento popolare. Anche i membri della Costituente, come i deputati del parlamento, rappresenteranno tutta la Nazione e non solo i loro elettori.

Il partito comunista, nelle elezioni del 1921-1924, presentò candidati di una regione in altra regione favorendo così questa più comprensiva ampia concezione del mandato rappresentativo. Del resto, egli conclude, col sistema di SELVAGGI, non è vero che il candidato eletto si sentirebbe il rappresentante della regione perchè egli sarà legato alla frazione collegiale dove ha svolto la sua campagna elettorale e dove sarà dichiarato eletto.

Risponde SELVAGGI osservando, tra l'altro, che non è esatto affermare che il candidato sarà attivo soltanto nel collegio per il quale è stato proposto; egli invece avrà interesse di agire in tutta la circoscrizione regionale, perchè il successo dipende dal numero dei voti ottenuti, in complesso, dal suo partito in tutta la circoscrizione ed intanto potrà aspirare al successo in quanto il suo partito, per numero di voti di lista, avrà ottenuto maggior numero di quozienti. Non si tratta di un collegio uninominale, ma c'è un apporto della frazione alla massa della circoscrizione e

nessuno avrà interesse a fare una campagna ristretta. Esclude il pericolo della formazione di clientela, tanto più che questo procedimento è limitato alla Costituente. Inoltre, il frazionamento del collegio è utile anche agli effetti della distribuzione dei candidati. Rileva che le osservazioni di TERRACINI circa le funzioni dei partiti non valgono per le elezioni della Costituente, perchè alla lotta parteciperanno anche gruppi di formazione contingente.

Anche ASTUTI condivide l'opinione di SELVAGGI riguardo i partiti ed esprime il timore che togliere all'elettore qualsiasi diritto di scelta, per trasferirlo alle direzioni di partito, susciterebbe una reazione della opinione pubblica dando l'impressione che i partiti vogliano conservare le attuali posizioni.

JEMOLO esprime i suoi dubbi a tale riguardo. Si devono evitare, egli riafferma, gli inconvenienti del collegio uninominale e non si può affermare, che il candidato, col sistema ora esaminato, lavori più per la lista regionale, che per il suo collegio.

Ciò che, invece, interessa, è lasciare piena libertà nella presentazione delle liste da parte non solo dei partiti organizzati ma anche da qualsiasi gruppo di elettori.

MORTATI, invece, riaffermando la tesi già altre volte sostenuta, è contrario alla libera presentazione delle liste da parte di qualsiasi gruppo.

Sostiene che tale funzione deve essere affidata soltanto a partiti organizzati e che rispondano a determinati requisiti stabiliti legislativamente.

Tale soluzione risolverebbe anche il problema circa il diritto di scelta dell'elettore, al quale, del resto, viene tolta la libertà se ad esso viene tolta una parte di scelta.

SPATAFORA esprime un dubbio: secondo lui si potrebbe verificare, col progetto SELVAGGI, che in un collegio uninominale (ritiene inutile soffermarsi sugli inconvenienti della votazione per collegi uninominali) vi potrebbe essere l'esponente di un partito che rappresenti la maggioranza, onde è prevedibile che debba esser eletto: potrebbe però accadere che, riferendosi i voti complessivi a tutto il collegio regionale, quel candidato riuscito con la maggioranza dei voti, non raggiunga il quoziente, con grande delusione degli elettori di quel collegio. Riguardo alla preparazione delle liste, gli sembra che possa considerarsi eccessivo che lo Stato preordini con una disposizione legislativa le organizzazioni dei partiti allo scopo di esprimere una lista. E' troppo presto. Lo Stato non deve conoscere che il corpo elettorale.

STOLFI osserva che la proposta SELVAGGI si può dividere in due parti: premesse e sistema per la votazione. Sulle premesse è completamente d'accordo. E' anche d'accordo sul frazionamento del collegio regionale.

Per quanto concerne la presentazione delle liste è d'accordo con JEMOLO e SELVAGGI sulla necessità di assicurare a tutti i gruppi la libertà, attraverso determinati comitati di presentazione delle liste, senza distinzioni, data la situazione particolarmente delicata, avendo l'attuale Governo carattere provvisorio.

Per quanto riguarda poi il meccanismo del sistema proposto, condivide tutte le critiche formulate da AGRO', JEMOLO e CIFARELLI e fa l'esempio pratico di un caso inverso a quello dimostrato da SPATAFORA, cioè di quel candidato che pur avendo ottenuto pochissimi voti nella sua frazione di collegio, riesce ugualmente vincitore. Inconveniente questo che invece non si verifica col sistema dei voti preferenziali del 1919.

BATTAGLIA osserva che dalle discussioni di ieri e di oggi si è già inteso quali sono le preferenze della Commissione e siccome pensa che si debba procedere oltre nei lavori perchè ancora c'è molta strada da fare, propone la seguente risoluzione: « *La Commissione, riconosciuto che le proprie preferenze si sono già manifestate verso un sistema elettorale non molto contrastante con quello regolato dalla legge 1919 (rappresentanza porzionale, scrutinio di lista, collegio esteso) delibera di procedere oltre nei propri lavori sullo schema rappresentato da detta legge, per apportarvi gli opportuni emendamenti* ».

Sistema elettorale misto (proposta Fuschini).

FUSCHINI interrompe per dire che è necessario tenere conto degli esperimenti fatti nel 1919 e nel 1921, specie con la legge del 1919 che ha dato frutti notevoli e i di cui inconvenienti non derivarono dalla legge ma dai gruppi, per mancanza di coalizione.

Poichè occorre trovare una soluzione aderente allo scopo di conciliare la proporzionale con un criterio uninominalista, egli espone una sua idea, senza fare però una proposta vera e propria.

Egli illustra sommariamente un suo progetto che si riserva di trasmettere per essere alligato al presente verbale. Si tratta di un sistema di elezione a scrutinio uninominale e di lista con rappresentanza proporzionale.

Termina osservando che se non si riuscirà a risolvere il problema dell'unione del collegio uninominale con la rappresentanza proporzionale bisognerà rassegnarsi a ritornare al sistema della rappresentanza proporzionale del 1919 salvo ad apportarvi quelle modificazioni che si ritengano necessarie.

AGRO' osserva che il sistema FUSCHINI si avvicina a quello SELVAGGI. Si è allo stesso punto di prima: se l'elettore vuole votare per un partito, deve votare per quella persona, e la sua volontà è quindi vincolata.

Riprende la parola BATTAGLIA il quale rileva che, in sostanza, la Commissione ha già votato contro il collegio uninominale. La discussione che è stata fatta è un premio di consolazione per gli uninominalisti. Ma bisogna ora scendere al terreno pratico e concludere. Bisogna votare sulla mozione da lui proposta.

ASTUTI si associa a BATTAGLIA. Proporrrebbe di precisare meglio la mozione. Poichè il punto di contrasto è quello del voto preferenziale, o altro sistema, sarebbe meglio, egli osserva, giungere prima ad una conclusione sulla questione della facoltà di scelta dell'elettore.

A tal riguardo però la Commissione non è d'accordo, specie SELVAGGI, il quale rileva che il collegio uninominale è stato respinto soltanto ove sia inteso come *unico* strumento per la Costituente.

La legge del 1919 non ha dato incoraggianti risultati. Non si deve dimenticare che la Commissione è stata incaricata di preparare una legge per una assemblea che deve riordinare lo Stato. Ritiene che prima di procedere all'esame del testo della legge 1919, è necessario definire la questione della circoscrizione.

Ma prima di tutto pensa che sia necessario esaminare in concreto le due proposte generiche che sono state oggi formulate. I membri della Commissione hanno fatto un giudizio critico in base soltanto a delle proposte sommarie. Frattanto si potrebbe discutere intorno alla circoscrizione.

Non vorrebbe chiudere la discussione con l'ordine del giorno di BATTAGLIA che significa questo: ogni tentativo è condannato; resta il sistema della legge 1919.

Poichè la questione del voto di preferenza è subordinata alla estensione della circoscrizione ritiene che intanto si possa discutere di questa.

TERRACINI è spiacente di non essere d'accordo per la proposta di una sospensiva. Crede che tutti hanno abbastanza riflettuto e si possa quindi giungere alla conclusione. Il tentativo apprezzabilissimo di congegnare fra di loro i due sistemi, uninominale e proporzionale, non è riuscito e deve essere definitivamente abbandonato.

Desidererebbe che fosse votata la questione con il seguente testo di risoluzione.

« La Commissione, dopo avere ampiamente discusso la possibilità di un sistema che contemperi fra di loro 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, procedendo nei suoi lavori sullo schema della legge del 1919 ».

BATTAGLIA dichiara di ritirare il suo ordine del giorno e chiede che si voti senz'altro su quello presentato da TERRACINI.

ASTUTI chiede che prima di votare questo ordine del giorno, si concreti, in una proposta, lo schema che ha illustrato FUSCHINI e che la Commissione dovrà votare, tenuto conto che anche chi è favorevole alla rappresentanza proporzionale, si trova perplessa di fronte all'adozione di questo principio, considerando le difficoltà di una designazione preferenziale da parte degli elettori.

MORTATI è d'accordo nell'opinione che bisognerebbe concludere, ma, raccomanda di fissare criteri generali. La legge del 1919 è molto difettosa e non risponde ai principii che si devono seguire, cioè alla necessità di contemperare il principio del voto di lista con possibilità di scelta. Occorre trovare il sistema che rispetti al massimo l'ordine delle liste.

Propone il seguente ordine del giorno:

« La Commissione, riconosciuto che si debba contemperare il principio del voto di lista con quello della libertà di scelta dell'elettore, ritiene che il sistema da adottare per raggiungere il risultato debba ubbidire al duplice e concorrente intento di allontanare quanto più sia possibile il sistema stesso dalle forme tipiche del collegio uninominale, e di condizionare l'efficacia degli spostamenti dell'ordine dei candidati, proposto dai gruppi presentatori, da attribuire ai voti preferenziali, ai casi in cui questi raggiungano una notevole consistenza ».

Poichè SHEPIS fa presente di aver approntato un suo studio su di un sistema che, in luogo del voto di preferenza, prevede la possibilità di graduazione di tutti i candidati di una lista (che però non sia troppo ampia), da parte di PAONE si osserva che trattasi, in fondo, di un emendamento alla legge del 1919 il cui esame non verrebbe pregiudicato dall'ordine del giorno TERRACINI.

ASTUTI si oppone ancora osservando che a lui sembra che tutti gli ordini del giorno proposti siano un po' equivoci intorno a quello che è il punto centrale del contrasto. E' chiaro che se si votasse uno di questi ordini del giorno e poi si riconoscesse che l'indicazione preferenziale della legge del 1919 non è attuabile nella pratica, si dovrebbe accedere di conseguenza al sistema delle liste fisse. Sarebbe quindi favorevole ai sistemi SELVAGGI-FUSCHINI e vorrebbe pronunciarsi su tali proposte.

TERRACINI osserva che il suo ordine del giorno mira a liquidare l'equivoco fondamentale nel quale si muove la Commissione e l'illusione di raggiungere dei risultati, che mai potrebbero ottenersi con la mescolanza di sistemi ispirati a principi essenzialmente diversi.

Rileva che lo stesso FUSCHINI ha notato che la sua proposta offre delle gravi difficoltà.

BATTAGLIA, per quanto contrario ai colpi di maggioranza, osserva che vi sono due tesi nettamente in contrasto che non è possibile conciliarle che attraverso una votazione; c'è una tesi che ritiene che sia possibile combinare il sistema proporzionale con quello uninominale e una corrente che non crede a questo. E allora, egli conclude, occorre decidere e non preoccuparsi di rimanere in minoranza.

SELVAGGI è contrario alla chiusura della discussione: desidera sia ben chiarito che alla proposta da lui sinteticamente formulata come argomento di studio, è estraneo il collegio uninominale; con essa si intende invece attuare una forma di rappresentanza proporzionale su base regionale.

L'esame di tale proposta e di quella esposta da FUSCHINI, non è sufficientemente maturo. Dopo tali dichiarazioni SELVAGGI fa passare ai voti l'ordine del giorno TERRACINI essendo stato ritirato quello di MORTATI.

Posta ai voti la proposta, viene approvata con 7 voti favorevoli, 3 contrari (ASTUTI, FUSCHINI, SELVAGGI) e 1 astenuto (SPATAFORA).

ASTUTI dichiara di aver votato negativamente perchè ritiene non ancora esaurita la discussione sull'argomento centrale e perchè ritiene che le proposte di SELVAGGI e di FUSCHINI debbano essere sottoposte all'esame tecnico di SCHEPIS per riferire sulla applicazione pratica di entrambi i sistemi. FUSCHINI si associa ad ASTUTI ritenendo che il rinvio

della votazione alla prossima seduta non avrebbe pregiudicato il lavoro.

Dopo di che il Vice-Presidente apre la discussione sul tema delle circoscrizioni elettorali.

Circoscrizioni elettorali.

Da parte di alcuni Commissari, più favorevoli al criterio uninominalistico, (specie STOLFI), si sostiene la necessità di circoscrizioni non troppo vaste allo scopo di mantenere i contatti tra gli elettori e gli eletti: qualora si voglia giungere alla circoscrizione regionale, dovrebbero predisporre opportune suddivisioni della regione.

La maggioranza della Commissione però è in sostanza orientata sulla necessità di una circoscrizione abbastanza vasta che corrisponda approssimativamente alla regione, tenendo però presente che questa non rappresenta sempre una unità organica per tradizione storica, per condizioni etniche e per sentimento.

Viene altresì prospettata (CIFARELLI) la necessità che nello stabilire le circoscrizioni elettorali non venga perso di vista il problema delle comunicazioni e la situazione venutasi a creare in seguito ai grandi spostamenti di popolazione a causa di eventi bellici.

Si mette in rilievo (ASTUTI) la opportunità di evitare però una eccessiva disuguaglianza di estensione e di popolazione tra le varie circoscrizioni. Tale disuguaglianza potrebbe dar luogo ad inconvenienti come avvenne nel Belgio con l'applicazione del metodo D'Hondt. Riguardo la questione dei resti si osserva (SCHEPIS) che il metodo D'Hondt dà buoni risultati soltanto in circoscrizioni di almeno 15 deputati. Se si stabiliscono circoscrizioni più piccole, si verifica l'inconveniente che allora probabilmente si avvantaggiano i partiti più forti. Col metodo dei resti avviene il contrario.

Per quanto riguarda la questione dei resti si osserva altresì (PAONE) che, dividendo ad esempio l'Italia in 20 collegi, con 600 deputati, si avrebbero circoscrizioni in media di 30 Deputati: con ciò sarebbero eliminati gli inconvenienti suddetti con il vantaggio di consentire un vasto respiro alla lotta elettorale e di eliminare anche i difetti che si imputano al voto di preferenza.

Si richiama infine l'attenzione sul problema delle circoscrizioni relativamente alle grandi città e alle piccole regioni. A questo punto BATTAGLIA propone di stabilire dei criteri generali e di incaricare una Sottocommissione per lo studio della materia. Egli proporrebbe i seguenti criteri generali: circoscrizioni che rispettino, per quanto possibile, l'unità organica delle regioni nella loro tradizionale accezione; che comprendano un numero di seggi non molto diversi fra loro, pur rinunciando al criterio della identità del numero; nelle quali si tenga conto delle difficoltà di comunicazione e dei mutamenti della popolazione in seguito alla guerra. BATTAGLIA prospetta ad esempio la difficoltà per la circoscrizione sarda: se non si potesse fare una circoscrizione superiore agli 800.000 abitanti, 200.000 sardi dovrebbero essere aggregati ad un collegio che dovrebbe avere la sede a Livorno. Conclude, perciò, affermando la necessità di rispettare il più possibile l'unità regionale.

FUSCHINI rileva la delicatezza del problema specie per quanto riguarda il fenomeno dello spostamento demografico per cause belliche: dichiara di essere contrario ad una eccessiva dilatazione della circoscrizione elettorale, e richiamando la situazione creatasi con la legge del 1923 in cui le circoscrizioni furono ridotte da 34 a 15, propugna la necessità di collegi né troppo vasti né troppo piccoli, tenuto conto anche che il numero degli elettori è raddoppiato a causa dell'estensione del voto alle donne. Fa presente inoltre che una troppo grande circoscrizione si organizza con difficoltà.

TERRACINI dichiara di essere favorevole ad una circoscrizione vasta a carattere regionale, tenuto anche conto della attuale tendenza verso l'autonomia delle regioni. Per quanto riguarda le difficoltà relative alla organizzazione di collegi ampi, egli rileva che tali difficoltà non sussistono

affatto per i partiti forti e bene organizzati, mentre i piccoli partiti o gruppi hanno in genere una base locale ristretta che definisce senz'altro i limiti territoriali della loro propaganda nel maggior quadro regionale. Questi minori partiti inoltre sono soliti a presentare liste parziali, qualunque sia l'ampiezza della circoscrizione. Una circoscrizione regionale non creerà quindi loro speciali difficoltà.

A questo punto BATTAGLIA chiede che si voti sulla sua mozione, con riserva di esaminare più a fondo il problema quando vi saranno delle proposte più concrete predisposte dalla sottocommissione. Dopo varia discussione, rilevato che l'ordine del giorno BATTAGLIA non pregiudica in alcun modo le definitive decisioni della Commissione, e rilevato che il predetto ordine ammette anche la possibilità di prescindere in qualche caso dal criterio regionale, viene proposto che l'ordine del giorno possa così essere formulato:

« La Commissione indica i seguenti criteri generali per la formazione delle circoscrizioni elettorali:

1) circoscrizione con un numero di seggi proporzionale al numero degli abitanti;

2) che rispetti, per quanto possibile, le unità organiche regionali nella loro accezione tradizionale;

*3) che tenga conto delle difficoltà di comunicazioni;
e domanda ad una propria Sottocommissione la elaborazione pratica, tenendo presenti tali criteri, di un progetto di tabella da servire di base alla discussione ».*

A richiesta di alcuni Commissari, si passa a votazione separata, successivamente, per ciascuna delle tre parti del suddetto ordine del giorno. La prima parte e la terza sono approvate ad unanimità. La seconda è approvata da tutti i Componenti ad eccezione di AGRO'.

PROPOSTA DEL COMMISSARIO FUSCHINI

1. L'elezione dei deputati è fatta a scrutinio uninominale e di lista con rappresentanza proporzionale.

2. Il territorio dello Stato è suddiviso in circoscrizioni elettorali costituito da una o più provincie continue in guisa da eleggere almeno 10 deputati e non più di 15. Le circoscrizioni risulteranno da una tabella da stabilirsi a norma dell'art..... e che formerà parte integrante della presente legge.

3. Le liste dei candidati per ogni collegio debbono essere presentate da almeno iscritti nelle liste elettorali della circoscrizione. La candidatura deve essere accettata con dichiarazione firmata ed autenticata dal Sindaco del comune capoluogo della circoscrizione o del collegio o da un notaio.

Ciascuna lista deve comprendere un numero di candidati non maggiore del numero dei deputati da eleggersi nella circoscrizione e deve indicare il cognome e nome, la paternità e il luogo di nascita dei singoli candidati. Per ogni candidato dovrà essere indicato il collegio per il quale viene presentato. Ogni lista dovrà essere corredata di un contrassegno stampato, anche figurato.

4. Ogni elettore non può esprimere il suo voto che per lista e per un candidato della stessa lista. E' però libero di dare il proprio voto solo alla lista o solo al candidato del collegio nel quale è iscritto come elettore.

5. Eseguite le operazioni di scrutinio di ogni sezione, il presidente del tribunale designato dal primo presidente della Corte d'Appello nella cui giurisdizione trovasi il comune capoluogo della circoscrizione, procede a sua volta alle seguenti operazioni:

1) completa lo spoglio delle buste eventualmente inviategli dalle sezioni, ecc.;

2) somma insieme i voti ottenuti da ciascuna lista e da ciascun candidato nelle singole sezioni di ogni collegio come risultano dai verbali tenendo distinti i voti di lista, dai voti individuali dati al candidato di ogni lista, e provvede a determinare:

a) la cifra elettorale di ogni lista in ogni singolo collegio;

b) la cifra elettorale di ogni lista nella intera circoscrizione, che si ha sommando le cifre elettorali di lista di ogni collegio appartenente alla circoscrizione;

c) le cifre individuali di ogni candidato, tenendo conto delle cancellazioni avvenute del suo nome.

La cifra elettorale di ogni lista nella circoscrizione serve di base per la determinazione del numero dei deputati spettante a ciascuna lista. La cifra individuale serve a determinare la graduatoria dei candidati nella vecchia lista. A parità di voti la precedenza nella graduatoria è determinata dall'ordine di iscrizione nella propria lista.

6. L'assegnazione del numero dei deputati eletti per ciascuna lista si fa nel modo seguente:

Si divide la somma della cifra elettorale circoscrizionale di tutte le liste per il numero dei deputati da eleggere nella circoscrizione e quindi si stabilisce quante volte il quoziente così ottenuto stia nella cifra elettorale di ciascuna lista. Ciascuna lista avrà tanti rappresentanti quanti sono i quozienti ottenuti con l'operazione suindicata. Qualora con tale operazione

non si ottengano tanti quozienti per coprire il numero dei deputati assegnati alla circoscrizione, i posti residui saranno assegnati alle liste che hanno i resti più alti.

L'assegnazione del posto spetterà a quei candidati che nei loro collegi hanno riportato maggiori voti di lista e maggiori voti individuali. Qualora accada che in uno stesso collegio vi siano più candidati di liste diverse che abbiano ottenuto maggiori voti di lista e maggiori voti individuali, uno solo dei detti candidati potrà essere prescelto e dovrà essere prescelto colui che appartiene alla lista che nel complesso della circoscrizione avrà ottenuto maggiori voti validi.

L'ordine della assegnazione dei 2 rappresentanti dovrà eseguirsi seguendo la graduazione che le liste hanno conseguito per effetto del numero complessivo di voti ottenuti nella circoscrizione.

SEDUTA DEL 19 SETTEMBRE 1945

Verbale n. 8

Aperta la seduta, in relazione alla segnalazione fatta da SELVAGGI per notizie inesatte pubblicate da un giornale, viene stabilito che la Commissione non comunichi a terzi le sue decisioni sino a quando le risoluzioni organicamente collegate non siano assolutamente definitive.

Nel momento opportuno, di concerto col Presidente, saranno fatte le dovute comunicazioni.

Libertà di scelta dell'elettore.

Dopo di che SELVAGGI apre la discussione e AGRO' fa la seguente dichiarazione sui correttivi allo scrutinio di lista in relazione alla estensione delle circoscrizioni elettorali.

1) La Commissione ha deciso di adottare il sistema elettorale del collegio plurinomiale, a scrutinio di lista e con rappresentanza proporzionale, mossa principalmente da due considerazioni: a) la necessità che ogni corrente di pensiero che goda di un certo seguito nel Paese venga rappresentata nella Costituente; b) l'eliminazione — per quanto possibile — del personalismo della lotta politica e la riduzione al minimo delle piccole influenze locali.

E' però da ritenere che la Commissione stessa non abbia con questo inteso sopprimere del tutto l'elemento della fiducia personale dell'elettore nel candidato dai moventi del voto; le dichiarazioni di parecchi Commissari e la formula dell'ordine del giorno di massima votatosi al riguardo alludono espressamente alla garanzia di un margine di libertà di scelta da accordarsi all'elettore e ad opportuni temperamenti da introdursi a tal fine al puro e semplice scrutinio di lista.

La preoccupazione della libertà di scelta delle persone da parte dell'elettore ha, d'altro canto, motivato, in gran parte il voto negativo di alcuni Commissari, compreso il sottoscritto, a che fossero presi in considerazione taluni sistemi intesi a combinare il sistema uninominale con quello proporzionale; si rinvia su questo punto alle dichiarazioni raccolte a verbale.

2) Qui si pone l'interrogativo: è utile che un margine (e si specifica: un considerevole margine) di scelta personale all'interno delle liste venga lasciato all'elettore? Che, cioè, al criterio di scelta degli esponenti politici, eseguita dai partiti e gruppi presentatori, si sovrapponga quello dell'elettore?

Che a partiti politici, nell'attuale momento storico, debba essere riconosciuta una funzione di mediazione fra l'individuo e l'organizzazione statale, che cioè debbasi tenere conto del moto evolutivo della democrazia dalla forma atomistica individualista verso un sistema organico di gruppi, non sembra possa porsi in dubbio.

Che il sistema proporzionale renda, poi, rilevante questo processo storico sul piano giuridico costituzionale e risolva la democrazia in un regime di partiti, è un fenomeno che può anche deprecarsi, ma che non può ignorarsi.

Date, però, queste premesse, se non si vuole che il corpo elettorale sia

posto sotto tutela perpetua da parte dei gruppi politici organizzati, se non si vuole cioè, una perenne partitocrazia, che è sempre oligarchia, più o meno illuminata, se non si vuole infine ridurre la sovranità di esso corpo, rappresentante della Nazione, ad una mera facoltà di adesione, vera e umiliante larva della funzione elettorale, è necessario che i cittadini elettori, come tali, possano esercitare un controllo su ciò che è stato predisposto dai partiti e dai gruppi politici ai fini dell'elezione, sia ratificando, sia correggendo — ove occorra — l'ordine di preferenza dei candidati stabilito dai presentatori.

Notisi che ciò è sommamente utile anche ai fini della vita degli stessi partiti: correnti e tendenze ideologiche non si esauriranno in tal modo nell'orto conchiuso dalle direzioni o dai congressi dei partiti, ma affronteranno la doverosa prova del controllo e della sanzione da parte della opinione pubblica.

Altri argomenti a favore della tesi qui sostenuta, che si accennano di sfuggita sono: l'indeterminatezza dei programmi di alcuni partiti, la scarsa democrazia dell'organizzazione interna di altri, il pericolo di una troppo intensa dipendenza dell'eletto dal partito designatore (o dalla sua direzione); il pericolo di un più diffuso disinteresse dell'elettore dalla lotta politica, resa scevra da ogni considerazione delle persone, e quindi di un largo astensionismo dalla funzione elettorale.

3) I mezzi oggi possibili per l'esercizio del potere di scelta da parte dell'elettore sono:

- a) la facoltà di cancellare alcuni nomi dalla lista;
- b) il voto preferenziale;
- c) la graduazione delle preferenze.

Il primo dovrebbe essere in ogni caso adottato (in unione al secondo od al terzo), giacchè costituisce l'unica seria garanzia a che nelle liste, insieme ai nomi di persone probe, stimate e gradite dal corpo elettorale, non figurino quelli di elementi deteriori.

Fra il voto di preferenza e la facoltà illimitata di graduazione si ritiene, poi, che la seconda forma offra più sicuro affidamento di conformità del risultato dell'elezione alle intenzioni del corpo elettorale, evitando inoltre alcuni inconvenienti del voto preferenziale. Si raccomanda quindi l'adozione delle due facoltà di cancellazione e di graduazione.

4) Affinchè, infine, questi mezzi possano praticamente venire attuati, occorre che il candidato sia sì abbastanza distante dal proprio collegio per non esserne succube, ma non tanto da esservi del tutto sconosciuto, non solo, ma che il collegio non sia tanto vasto da comprendere un numero di candidature tali da rendere tecnicamente impossibile, o di fatto non esercitabile, la scelta in concreto.

Con l'adozione del collegio regionale, per una Assemblea di circa seicento deputati, la Sicilia dovrebbe eleggerne una cinquantina, oltre settanta la Lombardia, più di quaranta il Piemonte, cinquanta la Venezia Euganea, e così via.

Nella realtà delle cose, i correttivi cui sopra si è fatto cenno sarebbero inesercitabili, anche se previsti dalla legge, con i notevoli danni per la genuinità dell'espressione della volontà popolare, di cui sopra si è già discusso. Si raccomanda pertanto l'adozione di circoscrizioni interprovinciali, ottenute nell'ambito della regione storica, tali da non comprendere più di venti, venticinque al massimo, candidature.

Altrimenti verranno frustrati gli scopi propostisi da questa Commissione, tanto di accreditare la nascente democrazia di fronte alle masse popolari (rendendosi così inutile il giusto rigore adottatosi nei confronti delle categorie di ex fascisti esclusi dal voto), quanto di sollecitare al massimo l'afflusso alle urne, scopo perseguito con la solenne dichiarazione del dovere civico del voto e la concessione dell'esercizio della funzione elettorale ai sottufficiali, militari di truppa, ecc., e si verrà a dare una parvenza di consistenza all'accusa mossa all'attuale situazione; di tendere cioè, al perpetuare un'oligarchia di partiti.

Prende quindi la parola STOLFI il quale sottolinea l'importanza della

dichiarazione di AGRO' perchè mette in rilievo il problema relativo ai limiti della libertà della scelta del candidato. Egli sostiene che debba assicurarsi all'elettore la massima libertà nella scelta del candidato, concedendogli anche la più ampia cancellazione e graduazione. E ciò perchè il Governo di contingenza, non essendo la espressione di rappresentanza elettiva, deve astenersi dall'imporre restrizioni o limitazioni che vulnerino o menomino sensibilmente la libertà di voto. Chiede che la Commissione si pronuncii al riguardo.

Il Vice-Presidente condivide le osservazioni di AGRO' e fa presente che potranno essere discusse quando si dovranno esaminare i mezzi idonei al fine di assicurare all'elettore libertà di scelta. Non è opportuno però modificare l'ordine dei lavori della Commissione, la quale deve occuparsi prima del problema delle circoscrizioni. Invita quindi FUSCHINI a riferire sul lavoro compiuto dalla sottocommissione su questo argomento.

Circoscrizioni elettorali e voti preferenziali.

FUSCHINI illustra il progetto che si alliga al presente verbale. Dopo varia discussione si esclude la possibilità di modificare il progetto, formando collegi separati per le più grandi città e si mette in rilievo che vi sono regioni con meno di dieci rappresentanti.

SCHEPIS, avendo ricevuto i dati ufficiali riguardanti la popolazione della Val d'Aosta, fa presente che, ove il progetto dovesse essere approvato, bisogna modificarlo come segue:

il Piemonte anzichè avere una popolazione di 3.506.134, ne ha 3.421.341 e di conseguenza il quoziente risulta di 42 anzichè di 43, i resti di 61.341 anzichè di 66.134 e i seggi 43, anzichè 44.

Avendo la Val d'Aosta una popolazione di 84.793 ed 1 seggio assegnato, il totale dei seggi per tutto il Regno risulta di 537.

SPATAFORA fa presente che la Deputazione provinciale di Benevento ha inviato un ordine del giorno al Ministero con il quale si suggerisce che sia riconosciuta la esistenza della regione del Sannio (Avellino, Benevento, Campobasso).

Risalendo ai concetti generali, i Commissari a questo punto si pongono il problema se debba esaminarsi prima la questione delle circoscrizioni, ovvero quella relativa alla facoltà di scelta dell'elettore.

Dopo ampia discussione, nella quale si mette in rilievo che con più vasto collegio non si concilia bene il diritto di scelta e che i metodi più noti per il reparto proporzionale (D'Hont, Hare, dei resti) comportano risultati e difficoltà diversi a seconda dell'ampiezza delle circoscrizioni e risultano peraltro non assimilabili fra di loro, MORTATI propone che si studino delle forme le quali concilino l'esigenza prospettata di creare delle circoscrizioni relativamente omogenee fra di loro anche dal punto di vista dell'ampiezza, con l'altra, pure essa legittima, di collegare l'espressione del pensiero politico del popolo con le regioni storiche.

Un mezzo di conciliazione potrebbe essere il seguente: prendere come base per la determinazione dei collegi le regioni minori (quelle cioè cui vengono attribuiti fino a 15-18 seggi) e ripartire quelle maggiori in sub circoscrizioni, attribuendo a queste ultime un numero press'a poco equivalente di seggi. Fatto un primo scrutinio nelle sub circoscrizioni, con il metodo del quoziente, si dovrebbe poi procedere ad un secondo scrutinio su una lista regionale, utilizzando i resti del primo. Questa seconda lista potrebbe, se ben congegnata, rispondere alla finalità di rispecchiare il pensiero politico dell'intera regione. Anche per le regioni minori, il secondo scrutinio potrebbe trovare proficuo impiego.

Per quanto riguarda il voto preferenziale ritiene che dovrebbe evitarsi di riprodurre il sistema del 1919 poichè esso porta ad attribuire ai voti degli elettori un'influenza sproporzionata alla loro effettiva consistenza. Infatti ove le liste non siano preventivamente graduate dai gruppi presentatori, basta anche un solo voto di preferenza a determinare l'elezione del candidato a cui favore esso è espresso, il che non corrisponde a principii demo-

cratici. Sarebbe quindi da imporre l'obbligo delle liste graduate lasciando all'elettore il diritto di cancellazione e valutando le preferenze positive con il metodo delle graduazioni proposte dal SCHEPIS.

Da altri (MANI, TERRACINI, BATTAGLIA) si sostiene la necessità di non scindere nè raggruppare le regioni (anche per non offenderne il sentimento ed evitando in ogni modo la distinzione fra la città e la campagna), di limitare il voto preferenziale, e di utilizzare i residui per una lista nazionale.

Si torna quindi a discutere lungamente sulla precedenza della questione delle circoscrizioni su quella del diritto di scelta per l'elettore. SELVAGGI dichiara di essere favorevole alla circoscrizione regionale, alla quale deve essere coordinata la risoluzione di altri problemi. Egli soggiunge che, fautore del rispetto pieno delle autonomie individuali e della libertà anche nel campo elettorale, deve allo stato dei lavori, tener conto delle risoluzioni della Commissione. E perciò, attenendosi allo scrutinio di lista, è persuaso che a questo debbano corrispondere vaste circoscrizioni perchè la proporzionale funzioni bene.

Poichè però non si raggiunge l'accordo circa l'ordine della discussione, si pone ai voti la seguente mozione:

« Si devono prima determinare i criteri di formazione delle circoscrizioni elettorali, ovvero le facoltà dell'elettore nella scelta del candidato? ».

Il Presidente avverte che il voto debba esprimersi con le parole: « circoscrizione » o « facoltà ».

Viene approvata con 7 voti contro 4 contrari (ASTUTI, STRANO, AGRO' SCHEPIS) la risoluzione di decidere prima il problema delle circoscrizioni. BATTAGLIA avverte di aver votato nel senso della maggioranza per mantenersi coerente con le decisioni della precedente seduta.

Si passa quindi alla votazione dell'altro seguente quesito:

« La Commissione ritiene che le circoscrizioni elettorali debbano coincidere rigorosamente con le circoscrizioni regionali secondo lo schema contenuto nella prima parte della relazione della sottocommissione? ».

La Commissione si pronunzia favorevolmente con 6 voti contro 5 contrari (ASTUTI, STRANO, AGRO' COSENTINO, SCHEPIS). ASTUTI dichiara di aver votato negativamente per la sperequazione eccessiva tra le regioni piccole e quelle più grandi, che stabilisce una situazione di disparità tra gli elettori appartenenti alle une e alle altre. STRANO, per stesse ragioni di ASTUTI. AGRO' per i motivi indicati nella sua relazione fatta oggi. COSENTINO perchè quanto più grande è la regione, tanto minore è la facoltà di scelta degli elettori. SCHEPIS per le stesse ragioni di ASTUTI. SELVAGGI dichiara di aver votato favorevolmente per le dichiarazioni e con le riserve precedentemente fatte.

Il Vice-Presidente avverte altresì che dato il risultato, a tenue maggioranza, che è indice di perplessità, si terrà conto nella relazione, anche della proposta relativa all'eventuale aggruppamento e divisione delle regioni, allegando il relativo schema.

Sono quindi nominate due sottocommissioni: la prima composta da ASTUTI, STRANO, SCHEPIS e SPATAFORA, per predisporre il progetto relativo al sistema di scrutinio di liste regionali; e la seconda composta: STOLFI, AGRO' TERRACINI, SPATAFORA, per la materia relativa alla eleggibilità.

Infine alla stessa sottocommissione già nominata per l'esame delle circoscrizioni elettorali, è conferito l'incarico di prospettare le soluzioni di abbinamento e divisione delle regioni.

PROGETTO PER L'ASSEGNAZIONE DEI SEGGI E PER LE
CIRCOSCRIZIONI ELETTORALI SU BASE REGIONALE
(Seduta della Sottocommissione del 17 Settembre 1945)

Sulla base di 80.000 abitanti per deputato, e tenuta presente la popolazione residente secondo l'ultimo censimento generale (21 aprile 1936) la Assemblea Costituente risulterebbe di 537 seggi ($42.993.602:80.000 = 537$ col resto di 38.602 che si trascura perchè inferiore alla metà di 80.000).

Si ricorda che nel 1921 i deputati erano 535.

Il riparto dei predetti 537 seggi viene effettuato con il riferimento esclusivo alle circoscrizioni regionali, sempre seguendo il criterio di assegnare un seggio ogni 80.000 abitanti. I posti non attribuiti vengono assegnati alle regioni per le quali la divisione per 80.000 della popolazione avrà dato i maggiori resti.

Ecco come risulta questo riparto:

	Popolazione	Quozienti interi	Resti	Seggi assegnati
Piemonte	3.506.134	43	66.134	44
Liguria	1.466.915	18	26.915	18
Lombardia	5.836.342	72	76.342	73
Venezia Tridentina	669.029	8	29.029	8
Veneto	4.287.806	53	47.806	54
Venezia Giulia e Zara	977.257	12	17.257	12
Emilia	3.339.058	41	59.058	42
Toscana	2.974.439	37	14.439	37
Marche	1.278.071	15	78.071	16
Umbria	725.918	9	5.918	9
Lazio	2.647.088	38	7.088	33
Abruzzi e Molise	1.600.631	20	631	20
Campania	3.698.695	46	18.695	46
Puglie	2.637.022	32	77.022	33
Lucania	543.262	9	63.262	7
Calabrie	1.771.651	22	11.651	22
Sicilia	4.000.078	50	78	50
Sardegna	1.004.206	12	74.206	13
Regno	52.993.602	529		537

Si osservi che otto seggi sono stati distribuiti col criterio dei resti maggiori. L'ultimo resto entrato nel computo è quello di 47.804 riguardante il Veneto. Tale resto è superiore alla metà della cifra fissa di 80.000, mentre il resto più alto tra quelli non utilizzati per l'assegnazione dei seggi residui è quello di 29.629 riguardante la Venezia Tridentina. Sicchè la ripartizione dei seggi residui effettuata col criterio dei più alti resti, è di fatto avvenuta rispettando anche il criterio di assegnare un seggio in più a tutte quelle regioni il cui resto risultava superiore alla metà di 80.000.

La sottocommissione, dopo di aver proceduto al riparto dei 537 seggi tra le varie regioni, ha deliberato a *maggioranza* il principio generale di far coincidere le circoscrizioni elettorali con i confini delle regioni in tutti quei casi in cui il numero dei seggi assegnati alla regione non supera la cifra di circa 16-20, ed invece nelle regioni più ampie di procedere alla

formazione di due o più circoscrizioni elettorali rigorosamente rispettando il principio che queste circoscrizioni elettorali a carattere sub regionale non dovranno mai comprendere territori di altre regioni.

L'assegnazione dei seggi a queste circoscrizioni sub regionali è stata effettuata partendo dal numero di seggi fissato per la regione come dal precedente prospetto, e ripartendo tale numero tra le due o più circoscrizioni della regione con i consueti criteri (si divide la popolazione della circoscrizione per 80.000; i posti vacanti vanno alle circoscrizioni che hanno dato i resti maggiori).

Nella formazione di queste circoscrizioni sub regionali la sottocommissione ha cercato di conciliare le varie esigenze inerenti alle necessità di contiguità territoriale, di comunicazioni, ed alla opportunità di creare quando possibile, circoscrizioni con omogenea struttura economica e sociale. Sono state all'uopo tenute presenti le circoscrizioni dei collegi elettorali politici del 1921, le quali appunto vennero a suo tempo studiate dalla Commissione ministeriale, tenendo presenti questi criteri, e furono concretate dopo attento e ponderato esame, sentito anche il parere di autorevoli geografi ed economisti.

Le regioni che dovrebbero ripartirsi in più di una circoscrizione elettorale, sono il Piemonte, la Lombardia, il Veneto, l'Emilia, la Toscana, il Lazio, la Campania, le Puglie e la Sicilia.

Ecco il riparto che si propone:

			Quozienti interi	Resti	Seggi assegnati
1) PIEMONTE (2 collegi)					
Coll. 1	Torino	1.168.384			
	Novara	395.730	26	77.760	27
	Aosta	227.500	(")		
	Vercelli	366.146			
		<hr/>			
			2.157.760		
Coll. 2	Alessandria	493.698			
	Cuneo	608.912	16	68.374	17
	Asti	245.764			
		<hr/>			
			1.348.374		
(")	per la « Val d'Aosta » si procederà al subriparto di seggio	<hr/>	3.506.134		
			Dep. piemontesi		<hr/> 44
2) LOMBARDIA (4 Collegi)					
Coll. 1	Milano	2.175.838			
Coll. 2	Mantova	407.977	2.175.838	27	15.838
	Cremona	369.483			
	Pavia	492.096	15	69.556	16
		<hr/>			
			1.269.556		
Coll. 3	Como	501.752	13	567	13
	Sondrio	142.919			
	Varese	395.896	1.040.567		
		<hr/>			
Coll. 4	Brescia	744.571	16	70.381	17
	Bergamo	605.810	1.350.381		
		<hr/>			
			5.836.342	Dep. lombardi	<hr/> 73

			Quozienti interci	Resti	Seggi assegnati
3) VENETO (4 collegi)					
Coll. 1 Padova	668.025				
Rovigo	336.807	1.004.832	12	44.832	13
Coll. 2 Udine	721.670				
Belluno	216.338	938.008	11	58.003	12
Coll. 3 Venezia	629.123				
Treviso	570.580	1.199.703	14	79.703	15
Coll. 4 Verona	585.893				
Vicenza	559.375	1.145.268	14	25.268	14
		4.287.806		Dep. veneti	54
4) EMILIA (2 Collegi)					
Coll. 1 Bologna	714.705				
Ferrara	381.299				
Ravenna	279.127		22	59.659	23
Forlì	444.528	1.819.659			
Coll. 2 Parma	381.771				
Modena	467.555				
Piacenza	294.785		18	79.399	19
Reggio Emilia	375.288	1.519.399			
		3.339.058		Dep. emiliani	42
5) TOSCANA (2 Collegi)					
Coll. 1 Firenze	853.032				
Pistoia	210.950				
Lucca	352.205		20	12.903	20
Massa	196.716	1.612.903			
Coll. 2 Pisa	341.428				
Livorno	249.468				
Siena	268.459		17	1.536	17
Arezzo	316.380				
Grosseto	185.801	1.361.536			
		2.974.439		Dep. toscani	37
6) LAZIO (2 Collegi)					
Coll. 1 Roma	1.562.580				
		1.562.580	19	42.580	19
Coll. 2 Frosinone	445.607				
Latina	227.218				
Rieti	174.961		13	44.508	14
Viterbo	236.722	1.084.508			
		2.647.088		Dep. laziali	33

			Quozienti interi	Resti	Seggi assegnati
7) CAMPANIA (2 Collegi)					
Coll. 1 Napoli e Caserta	2.192.245				
	<hr/>	2.192.245	27	32.245	27
Coll. 2 Avellino	451.466				
Benevento	349.707		18	66.450	19
Salerno	705.277	1.506.450			
	<hr/>	<hr/>			
		3.698.695	Dep. campani		46
8) PUGLIE (2 Collegi)					
Coll. 1 Bari	1.010.907		19	14.519	19
Foggia	523.612				
	<hr/>	1.534.519			
Coll. 2 Brindisi	254.062				
Lecce	526.553		13	63.503	14
Taranto	321.888				
	<hr/>	1.102.503			
		2.637.022	Dep. pugliesi		33
9) SICILIA (3 Collegi)					
Coll. 1 Palermo	890.752				
Trapani	375.169		15	65.921	16
	<hr/>	1.265.921			
Coll. 2 Catania	713.160				
Messina	627.093				
Siracusa	277.572		20	17.825	20
	<hr/>	1.617.825			
Coll. 3 Ragusa	223.086				
Enna	218.294				
Caltanissetta	256.687				
Girgenti	418.265		13	76.332	14
	<hr/>	1.116.332			
		4.000.078	Dep. siciliani		50

La Liguria, la Venezia Tridentina, la Venezia Giulia, le Marche, l'Umbria, gli Abruzzi e Molise, la Lucania, la Calabria e la Sardegna, restano con un sol Collegio elettorale.

In base a tale riparto risultano in complesso 32 Collegi dei quali 9 regionali e 23 subregionali. Si ricorda che nel 1919 i Collegi erano 54, e nel 1921 erano 40.

I 9 collegi regionali comprendono 125 seggi e quindi 14 seggi in media per collegio, con minimi di 7-9 seggi per Collegio (Lucania, Venezia Tridentina, Umbria) e massimi di 18-22 seggi (Liguria, Abruzzi Molise, Calabria).

I 23 Collegi subregionali comprendono i rimanenti 412 seggi, e presentano una media di circa 18 seggi per Collegio. Il campo di variazione di questa media è più forte del precedente perchè oscilla da minimi di 12-13 seggi per Collegi (Veneto I - Veneto II - Lombardia III) a massimi di 27 seggi (Piemonte I - Lombardia I - Campania I).

Considerando in complesso le 32 circoscrizioni elettorali si trova che la popolazione media per Collegi, sempre con riferimento al censimento del

1936, è di 1.343.000 abitanti circa. Questa media oscilla fra i massimi dati dai Collegi di Napoli I (2.102.000), Milano I (2.175.000), e Torino I (2 milioni 157.000), ed i minimi che si trovano nei Collegi della Lucania (632 mila), Venezia Tridentina (669 mila), Umbria (725 mila). Questo campo di variazione è più ridotto di quello che si verificava con le Circoscrizioni del 1921 le quali presentavano una circoscrizione media di 1.054.266 abitanti con minimi di collegi con 485 mila abitanti (Potenza), cioè più piccoli dei minimi attuali, e massimi di 2.260.353 abitanti (Milano-Pavia) cioè più grandi dei massimi attuali; se ne deduce che il presente sistema studiato dalla sottocommissione, rispetto a quello del 1921 ha una maggiore uniformità strutturale dal punto di vista demografico.

SEDUTA DEL 21 SETTEMBRE 1945

Verbale n. 9

Apertasi la seduta, il Vice-Presidente invita la sottocommissione incaricata della elaborazione delle norme penali a riferire. Ma poichè le norme penali sono stabilite per ciascuna fase del procedimento e di conseguenza non possono essere determinate finchè non sarà definitivamente approvato il testo delle norme relative al procedimento stesso, si decide di rinviare ad altro momento lo schema in parola.

Ineleggibilità e incompatibilità.

Il Vice-Presidente avverte che in questa seduta si dovrebbe riprendere l'esame del congegno elettorale in rapporto ai temperamenti dello scrutinio di lista e alla protezione della libertà di scelta dell'elettore. Essendo però assenti alcuni Commissari che se ne sono particolarmente occupati, è opportuno modificare l'ordine dei lavori, che sarà poi organicamente ricostituito, e procedere, oggi, all'esame (con discussione generale) delle cause di esclusione dalla eleggibilità, essendo già determinata l'ampiezza delle circoscrizioni, ed essendo quindi stabiliti tutti i presupposti che la Commissione ritenne necessari.

Dopo varia discussione, prendendo come base di studio la casistica indicata negli articoli 90 e seguenti della legge elettorale del 1919, e 88 e seguenti della legge del 1923, si stabilisce che nello schema di legge in studio venga innanzi tutto posta la regola della eleggibilità di tutti i cittadini italiani che abbiano *25 anni di età*, salve le eccezioni che saranno stabilite.

Si delibera inoltre di distinguere le cause di esclusione dall'elettorato passivo in due categorie (ineleggibilità e incompatibilità), restando chiarito che le ineleggibilità s'intendono riferite a qualsiasi causa.

Si passa quindi all'esame dei casi di ineleggibilità, prendendo per base l'art. 89 della legge del 1923. Riaffermata la regola della eleggibilità dei dipendenti dello Stato e di ogni altra pubblica amministrazione salve eccezioni, per quanto riguarda la lettera *a)* del predetto articolo, viene all'unanimità stabilito di *escludere dall'elettorato passivo i Prefetti, i Vice Prefetti, o chi ne eserciti le funzioni, nella circoscrizione nella quale abbiano esercitato il loro ufficio nell'anno precedente le elezioni.*

Riguardo alla lettera *b)*, si stabilisce alla unanimità la *ineleggibilità dei Questori, Vice Questori e Commissari di P. S. nella circoscrizione nella quale hanno esercitato il loro ufficio nell'anno precedente le elezioni.* Viene anche stabilita la *ineleggibilità del Capo della Polizia e degli Ispettori generali di P. S.*

In rapporto alla lettera *c)* viene esclusa all'unanimità la *eleggibilità dei capi di gabinetto dei Ministri.* Per i capi delle Segreterie dei Sottosegretari di Stato, è ammessa la loro eleggibilità in seguito a votazione con cinque voti favorevoli e cinque contrari di STORONI, MANI, TERRACINI, STRANO, AGRO'.

Per tutte le categorie sopra indicate resta fissata la condizione che l'ineleggibilità non ha luogo quando i suddetti funzionari hanno lasciata la carica da almeno un anno dalle elezioni.

Passando alla lettera d) del suddetto art. 89, viene stabilita all'unanimità la *ineleggibilità dei Magistrati del Pubblico Ministero nella circoscrizione nella quale hanno esercitato le loro funzioni nell'anno anteriore alle elezioni.*

Con sette voti favorevoli e tre contrari (STRANO, COSENTINO, SCHEPIS) viene invece deliberato di riconoscere la eleggibilità di tutti i *magistrati dell'ordine, giudiziario anche nella circoscrizione nella quale hanno esercitato le loro funzioni nell'anno anteriore alle elezioni.*

Si decide poi all'unanimità la ineleggibilità anche degli *ufficiali superiori e ufficiali generali di terra di mare e di aeronautica nelle circoscrizioni nelle quali hanno esercitato un comando territoriale nell'anno anteriore alle elezioni.*

A questo punto COSENTINO fa presente la necessità della massima cautela nel modificare le cause di esclusione dall'elettorato passivo: giacché anche per la Costituente, che riassume tra l'altro i poteri dei normali organi legislativi, occorrono tutte quelle garanzie che furono mantenute dalle precedenti leggi elettorali, le cui norme sono state il frutto di lunga e profonda elaborazione ed esperienza. A tale osservazione si associano PAONE, TERRACINI, AGRO'.

Dopo di che si passa ad esaminare i casi di cui all'art. 93 della legge del 1923: dopo varia discussione, si stabilisce all'unanimità di escludere dall'*eleggibilità i rappresentanti, amministratori e dirigenti di società o imprese comunque sussidiate dallo Stato*, non comprendendo nella ineleggibilità gli impiegati. Per quanto riguarda l'ultimo comma dell'art. 93 si stabilisce, pure all'unanimità, di escludere dall'*elettorato passivo i consulenti legali, amministrativi e tecnici che esercitano abitualmente funzioni, nell'interesse delle predette imprese e società.*

Si stabilisce poi all'unanimità di mantenere la norma dell'art. 94 con la seguente formula: *non sono eleggibili coloro che siano direttamente vincolati con lo Stato per concessione di opere o amministrazioni.*

Successivamente si esaminano i casi di ineleggibilità di cui all'art. 96 della legge 1919. MORTATI osserva che per decidere la questione della eleggibilità o meno degli *ecclesiastici*, occorre tenere presente il Concordato con la S. Sede, il quale stabilisce che gli ecclesiastici non possono militare in partiti politici.

Il Vice-Presidente ritiene che la Commissione possa esaminare tale argomento, con riserva di quelle modificazioni che saranno ritenute necessarie in armonia con le disposizioni del Concordato. COSENTINO si incarica di riferire al riguardo in una delle prossime sedute. La Commissione approva la formula del predetto articolo 96 con tutti i voti favorevoli ad accezione di AGRO'.

Dopo di che la Commissione esamina altre cause di ineleggibilità.

Preliminarmente si dichiara che, come è ovvio, sono esclusi dall'elettorato passivo coloro che non sono ammessi all'elettorato attivo.

A questo punto STOLFI chiede che venga attentamente esaminata la posizione degli impiegati dello Stato, pienamente discriminati in giudizio di epurazione, pur avendo ricoperto qualche carica fascista. Costoro, pur continuando a godere del diritto di esercitare pubbliche funzioni, sarebbero invece privati del diritto di elettorato. Le osservazioni di STOLFI, che ripetono quelle analoghe da lui precedentemente fatte, riaccendono viva polemica sull'argomento delle esclusioni per indegnità politica dal diritto elettorale attivo e passivo.

PAONE osserva che le norme per l'epurazione rispondono anche alla esigenza di non sconvolgere troppo l'apparato amministrativo dello Stato e di non gettare sul lastrico molte famiglie. Perciò il fatto che alcuni funzionari restino al loro posto in seguito a discriminazione, non può avere alcuna influenza sulla questione di diritto elettorale attivo e passivo. Sottolinea la necessità che dalla Costituente sia escluso ogni elemento fascista

e ciò oltre che per una esigenza nostra, anche perchè attraversiamo un delicatissimo momento in cui l'Italia è attentamente osservata dalle Potenze straniere e dobbiamo perciò dimostrare di essere stati capaci di creare una idonea assemblea rappresentativa.

STRANO tiene a rilevare di non essere d'accordo sul metodo seguito per la esclusione dal diritto elettorale per indegnità politica. Ritiene che la sede per stabilire delle modificazioni alle categorie di esclusi dal voto per detti motivi non sia nella legge elettorale in istudio, ma piuttosto nella legge delle sanzioni contro il fascismo, alla quale occorre fare riferimento, nulla però vietando a questa Commissione di avanzare opportune proposte all'Alto Commissariato per le sanzioni contro il fascismo per le modificazioni delle vigenti disposizioni.

STORONI, in risposta a PAONE, osserva che se non si ammettono all'elettorato attivo i funzionari dello Stato prosciolti o addirittura non denunciati, si dimostrerebbe all'estero proprio di non essere stati capaci di costituire un'assemblea che rappresenti la volontà del Paese, non essendo d'accordo nel criterio di impedire, con una disposizione che non sia la manifestazione della volontà collettiva, ad alcune categorie di manifestare la propria volontà.

Terracini si oppone a che venga ripresa la discussione su questo argomento, avendo la Commissione già adottato le proprie decisioni quando fu discusso il problema delle esclusioni dal voto. Nel merito osserva che lo scopo politico da raggiungere è di eliminare totalmente il fascismo e quindi è contrario a rivedere le categorie di esclusione già ammesse.

Selvaggi osserva che non vi sarebbe alcun ostacolo assoluto alla revisione delle decisioni già prese dalla commissione qualora ne risultasse la necessità. Fa presente tuttavia che, dato il momento di rivoluzione legale che si attraversa, non gli sembrerebbe opportuna l'indiscriminata applicazione del principio liberale sostenuto da STORONI: non possono essere ammesse al diritto elettorale attivo e passivo persone che, per situazioni personali dipendenti dalla partecipazione attiva e rilevante alla vita del regime fascista e per conseguenti gravi responsabilità accertate, non siano considerate politicamente idonee agli altissimi compiti della Costituente.

Si deve procedere però con cautela, evitando restrizioni non necessarie al fine del risanamento della vita politica.

Si tratta ora di vedere se il caso prospettato da STOLFI possa costituire un'altra eccezione alla regola già approvata.

La discussione continua vivamente sul problema della epurazione della burocrazia e delle sue ripercussioni sul diritto di elettorato attivo e passivo. Da alcuni si rileva (STOLFI) che non si può nascondere che la classe impiegatizia sia stata l'unica a subire l'epurazione attraverso più di una legge e che in ogni modo appare per lo meno ingiustificata l'esclusione dal diritto elettorale almeno nei casi di proscioglimento o addirittura di non sottoposizione a giudizio. Da altri (TERRACINI) si osserva che il fatto che l'epurazione sia stata fatta soltanto per gli impiegati pubblici, è increscioso, ma non si può prescindere dai risultati ottenuti; che d'altra parte questi risultati non corrispondono a quelli desiderati, e che se la classe impiegatizia merita una grande considerazione, bisogna anche ricordare che per 23 anni essa è stata in grande parte rinnovata con propri uomini dal cessato regime ed ha beneficiato di numerose provvidenze da parte di questo.

SELVAGGI invita i Commissari a circoscrivere la discussione nei limiti del quesito posto da STOLFI. MANI e SPATAFORA, ritengono che il caso prospettato da STOLFI sia da prendere in considerazione, e fanno presente che è in corso di prossima emanazione la riforma della legge sulla epurazione; SPATAFORA, pertanto propone che la discussione sul quesito venga sospesa in attesa della pubblicazione delle nuove norme.

SEDUTA DEL 22 SETTEMBRE 1945

Verbale n. 10

Elettorato passivo.

Aperta la seduta, SELVAGGI fa presente che occorre prendere una decisione sul quesito proposto STOLFI nella precedente seduta, e sulla proposta di sospensiva formulata da SPATAFORA.

STOLFI insiste sul quesito suddetto e prega la Commissione di decidere se gli impiegati pubblici, non sottoposti a procedimento di epurazione o prosciolti pienamente, siano da ammettere al diritto di voto anche se appartengano ad una delle categorie per cui la Commissione ha previsto la esclusione dal voto.

SPATAFORA insiste anche sulla sua proposta di sospensiva essendo probabile che siano emanate, durante i lavori della commissione, le nuove norme per l'epurazione.

STOLFI si oppone alla proposta di sospensiva avvertendo che intanto si potrebbe porre in votazione il suo quesito, salvo a portare le opportune modificazioni alla norma riguardante il caso prospettato.

MORTATI osserva che la sospensiva nei riguardi della proposta STOLFI non ha ragione d'essere, in quanto qualunque sarà per essere la disciplina avvenire della materia dell'epurazione, le pronuncie delle Commissioni costituite a tale scopo non possono influire sul diritto di voto, che è oggetto di apposita regolamentazione ed il cui accertamento è affidato ad una distinta procedura.

Dopo tale dichiarazione si pone ai voti la richiesta di sospensiva che è approvata con sei voti favorevoli (STORONI, MANI, TERRACINI, STRANO, SCHEPIS, SPATAFORA) contro tre contrari (MORTARI, COSENTINO, SELVAGGI).

Quindi la Commissione passa alla discussione delle cause di esclusione dalla eleggibilità.

TERRACINI propone la esclusione dalla eleggibilità delle tre seguenti categorie di persone:

1) *Senatori dichiarati decaduti dalla carica.*

TERRACINI, a parte altre considerazioni, fa presente che, poichè detti Senatori sono stati dichiarati decaduti al fine di non farli più partecipare all'assemblea legislativa ordinaria, essi non possono essere ammessi ora a far parte di una Assemblea straordinaria come la Costituente.

La Commissione alla unanimità delibera la esclusione di detta categoria dalla eleggibilità a deputato alla Costituente.

SELVAGGI dichiara di aver votato la esclusione per considerazioni analoghe a quelle svolte da TERRACINI; pur avendo votato per l'ammissione al diritto di voto, ritiene che per ovvie ragioni, si debbano adottare, agli effetti della eleggibilità, criteri più restrittivi. COSENTINO si associa a queste dichiarazioni.

2) *Ufficiali generali e ufficiali superiori radiati dai ruoli o dispensati dal servizio per epurazione.*

Poichè è sorta discussione (STORONI, COSENTINO, TERRACINI) sulla formula da adottare per indicare i provvedimenti con i quali è stata disposta la loro eliminazione dai ruoli per causa di indegnità, il Vice-Presidente propone che la proposta sia posta ai voti con riserva di precisazione della formula in relazione alle indagini che Spatafora svolgerà presso la Corte dei Conti. Posta ai voti la proposta è approvata all'unanimità.

3) *Iscritti al partito fascista repubblicano.*

Da alcuni (SELVAGGI), viene rilevato che la questione è complessa e delicata. Trattasi, è vero, dei maggiori responsabili della guerra civile ma in molti casi, egli rileva, l'iscrizione è avvenuta per coazione, e comunque, è in considerazione una categoria di non facile accertamento

individuato. Da altri si obietta (TERRACINI) che le difficoltà di accertamento possono prospettarsi per la esclusione di tale categoria dal diritto di voto, la redazione delle liste elettorali essendo compito di uffici chiusi; ma il controllo dei candidati avverrà praticamente col concorso di tutto il popolo il quale conosce e saprà denunciare coloro che, colpevoli di adesione al fascismo repubblicano, osassero presentarsi od essere presentati al suffragio. Da altri si obietta ancora (CIFARELLI) che per uomini i quali devono essere chiamati all'alta funzione di deputati alla Costituente, non può eccepirsi la scusante della coazione. MANI, peraltro, fa presente che la circostanza della semplice iscrizione non è confacente, perchè vi sono stati numerosi casi di iscrizione al partito fascista repubblicano, avvenuti ad insaputa degli interessati stessi. Dopo queste osservazioni e gli accenni alla posizione degli italiani prigionieri o internati in Germania i quali aderirono alla repubblica fascista per poter rientrare in Italia, si ricerca dai Commissari una formula adatta che viene infine proposta e messa ai voti come segue:

« coloro che si sono iscritti o abbiano comunque aderito al partito fascista repubblicano ».

La proposta viene approvata con cinque voti favorevoli, quattro contrari (STORONI, MORTALI, STRANO, SELVAGGI) ed uno astenuto (COSENTINO). SELVAGGI dichiara di aver votato negativamente perchè l'iscrizione può essere involontaria e finalistica in bene e perchè l'adesione non risultante da atti o fatti non è identificabile. Ritiene che sia necessario specificare un elemento obiettivo per evitare che siano esclusi dalla eleggibilità persone che o furono iscritte d'ufficio o subirono coazione e non svolsero nessuna attività di collaborazione comunque apprezzabile. COSENTINO si astiene perchè avrebbe voluto votare soltanto la prima parte della risoluzione concernente il requisito della volontarietà dell'iscrizione al p. f. r. Il Vice-Presidente ritiene che sia opportuno porre il quesito che è stato da lui formulato, con criterio alquanto diverso. Si intende che rimane ferma la risoluzione di maggioranza, ma nella relazione, secondo il criterio generale approvato dalla Commissione, si farà cenno del voto di minoranza. A questo solo fine propone la seguente formula:

« coloro che, aderendo al p. f. r., abbiano svolto qualsiasi attività di collaborazione ».

I Commissari che hanno votato contro la proposta Terracini, accetterebbero questa formula. Cosentino vi aderisce richiamandosi alle dichiarazioni di voto.

Su proposta Strano, in relazione alla risoluzione già votata relativa alla esclusione dalla eleggibilità degli ufficiali generali e ufficiali superiori eliminati dai ruoli dell'epurazione, si delibera alla unanimità di escludere dalla eleggibilità anche *gli impiegati di pubbliche amministrazioni, di grado superiore al 9° o equiparabile che siano stati dispensati dal servizio in seguito a giudizio di epurazione con perdita del diritto a pensione.*

Si chiarisce che la risoluzione non comprende anche coloro che sono stati collocati a riposo d'ufficio o a domanda, ma comprende gli impiegati che hanno subito la perdita della pensione.

BATTAGLIA propone di estendere la esclusione anche agli *impiegati di grado superiore al 9° che sono stati dispensati in seguito a giudizio di epurazione anche senza perdita del diritto a pensione.*

La risoluzione è approvata con i voti favorevoli di tutti ad eccezione di STRANO.

PAONE propone siano esclusi anche coloro che, avendo partecipato attivamente alla lotta politica contro il fascismo, abbiano aderito successivamente al partito fascista. La proposta viene respinta con tutti i voti contrari ad eccezione di TERRACINI.

MANI propone che siano esclusi dalla eleggibilità i *presidi delle provincie.* La proposta è accolta con otto voti favorevoli contro due contrari (MORTATI e SELVAGGI). MORTATI osserva che le legislazioni moderne tendono a far coincidere il diritto dell'elettorato attivo con quello passivo e

che, di conseguenza occorre ridurre al minimo le divergenze tra le cause di esclusione dell'uno e dell'altro.

MANI propone altresì le esclusione, *dei podestà dei comuni con popolazione superiore ai 10 mila abitanti*. COSENTINO propone di modificare la risoluzione limitando la esclusione ai *podestà dei comuni capoluoghi di provincia*, e dichiara che la sua proposta deve intendersi come un emendamento a quella di MANI. Posta ai voti la proposta COSENTINO, è approvata con sette voti favorevoli e tre contrari (STORONI, MORTATI, SELVAGGI). SELVAGGI dichiara di aver votato contro la esclusione dalla eleggibilità dei presidi e dei podestà perchè ritiene che per le cariche essenzialmente amministrative, non sia da stabilire una causa di esclusione assoluta.

Dopo di che si pone ai voti la proposta MANI che estende la esclusione a tutti i podestà dei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti. La proposta è respinta con sette voti contrari e tre favorevoli (BATTAGLIA, MANI, TERRACINI).

Esaurita la materia delle ineleggibilità, la Commissione esamina l'argomento della incompatibilità. Preliminarmente, su segnalazione di COSENTINO, la Commissione unanime riconosce che non è ipotizzabile una incompatibilità fra le funzioni di Senatore e di Deputato alla Costituente perchè questa Assemblea assume tutti i poteri di sovranità popolare e quindi anche quelli che spettano alle normali assemblee legislative.

Quindi la Commissione esamina i casi di *incompatibilità* previsti dalla legge del 1923 comparata con quella del 1919 e delibera di lasciarli immutati considerando estraneo al suo compito il regolamento dell'esercizio delle funzioni di Deputato, delle incompatibilità funzionali, della condizione di aspettativa, del giuramento, ecc., in quanto questa materia sarà oggetto della legge concernente l'ordinamento organico e funzionale della Costituente.

SEDUTA DEL 26 SETTEMBRE 1945

Verbale n. 11

Elettorato passivo.

Aperta la seduta il Vice-Presidente invita la Commissione a sciogliere la riserva fatta nella precedente adunanza circa la questione della eleggibilità degli ecclesiastici.

JEMOLO fa presente che la ragione giustificativa della ineleggibilità di cui trattasi, consiste nella necessità di evitare l'influenza che gli ecclesiastici possono esercitare nel proprio collegio e di non distorglierli dal loro ufficio. Tale esigenza però è giustificata per il collegio uninominale e dove sia stabilita analoga esclusione per i dipendenti dello Stato. Poichè invece oggi si deve applicare il sistema proporzionale a larga base collegiale, quelle ragioni non sussistono più. Ritiene pertanto inutile rinnovare l'esclusione degli ecclesiastici dal diritto elettorale passivo prevista dalla legge del 1919, tanto più che la S. Sede è contraria alla partecipazione degli ecclesiastici alle assemblee legislative della Stato Italiano. A tali conclusioni si associa anche AGRO'. Poichè però non sono presenti tutti i Commissari che votarono precedentemente per l'ineleggibilità, si ritiene opportuno rinviare la votazione sulla risoluzione proposta.

Il Vice Presidente quindi invita la Commissione a sciogliere la riserva concernente la definizione della formula da adottarsi per la esclusione dalla eleggibilità degli ufficiali superiori e ufficiali generali delle forze armate, epurati, e all'unanimità, dopo le informazioni di Spatafora, viene approvata la seguente formula:

« Gli ufficiali superiori e gli ufficiali generali delle forze armate dello Stato che, per giudizio di epurazione, siano stati dispensati dal servizio

con o senza diritto a pensione e gli ufficiali di qualunque grado che, per aver cooperato, dal 13 ottobre 1943, con le forze armate che combatterono contro l'Italia, siano stati cancellati dai ruoli con perdita del grado ».

Sistema proporzionale.

Dopo di che si inizia la discussione sul metodo da scegliere per l'applicazione della proporzionale e per la realizzazione del diritto di scelta a favore dell'elettore.

SCHEPIS riferisce in merito al lavoro compiuto dalla sottocommissione all'uopo incaricata, ed espone il parere e le proposte contenute nel rapporto che si allega al presente verbale di cui forma parte integrante.

ASTUTI osserva che la sottocommissione incaricata di riferire intorno ai sistemi di scrutinio ispirati al principio della rappresentanza proporzionale, con il limite della loro applicabilità a larghi collegi, a base regionale, non ha potuto prendere in considerazione il sistema Hare, che presuppone collegi di ambito più ristretto per la sua pratica attuazione.

Peraltro ASTUTI, sia in considerazione del fatto che il collegio a base regionale fu approvato in seduta plenaria con una maggioranza di voti 6, contro 5 favorevoli ad un collegio più ristretto, sia in considerazione dell'esigenza che i lavori della commissione possano offrire il più vasto e completo materiale di studio, per l'ulteriore esame da parte della Consulta nazionale, ritiene opportuno di illustrare brevemente i caratteri e pregi del sistema Hare di rappresentanza proporzionale, con voto unico trasferibile.

Il sistema Hare presuppone collegi plurinomiali, in cui i seggi possono essere 4, 5, 6, o più. Non v'è limite in teoria: ma in pratica, in un collegio con più di 8 o 10 seggi e numero correlativamente ampio d'elettori, le operazioni di scrutinio acquisterebbero una complicazione soverchia, e non potrebbero essere condotte a termine rapidamente senza un personale attrezzato e senza l'uso di macchine calcolatrici.

Il sistema è caratterizzato dal principio che l'elettore dispone di un solo voto, attribuito in prima istanza ad un candidato, ed eventualmente trasferibile ad un secondo, o ad un terzo, o ad un quarto, secondo la designazione preferenziale dell'elettore, risultante dai numeri 1, 2, 3, che egli segna sulla scheda a fianco dei nomi dei candidati prescelti. Il trasferimento del voto ha luogo quando il voto risulti inutile al primo candidato indicato dall'elettore, sia perchè questi abbia ottenuto un numero di voti superiori a quello sufficiente per essere eletto, sia perchè si trovi in coda alla graduatoria, dopo il conteggio delle eccedenze.

Il quoziente elettorale necessario e sufficiente per l'elezione si determina dopo la votazione, dividendo il numero totale dei votanti effettivi per quello dei seggi assegnati al collegio.

Per esempio: si abbia un collegio con 4 seggi, in cui si presentino alle urne 80.000 elettori. La quota necessaria per essere eletti sarà di 20.000 voti. Ove un candidato A ottenga 30.000 voti, ne cederà 10.000 (cioè 1/3 dei voti ottenuti), ai candidati indicati con il n. 2 nelle schede in cui egli era indicato con il n. 1. Quindi, tutte le 30.000 schede dovranno essere di nuovo scrutinate in base ai nominativi segnati con il n. 2. Posto che in tal grado risulti designato il candidato B su 21.000 schede, e il candidato C su 9.000 schede, verranno attribuiti a B 7.000 voti (cioè 1/3 di 21.000), e a C. 3.000 voti (cioè 1/3 di 9.000), lasciando ad A il suo quoziente (14.000 + 6.000 = 20.000). Così si procede di seguito, evitando ogni dispersione di voti, in quanto ogni candidato risulta eletto soltanto con un numero di voti eguale al quoziente. Naturalmente il conteggio è meno semplice di quanto non possa apparire dal precedente esempio, a cifre tonde.

Il sistema è stato largamente adottato nel mondo anglosassone: nell'Irlanda fin dalla costituzione del 1922, nella città di New York, in alcune provincie del Canada, nei centri universitari inglesi, ecc. Un gruppo di deputati inglesi ne propugna la adozione anche per le elezioni politiche

per la Camera dei Comuni, di fronte alle prove non buone che il collegio uninominale ha dato negli ultimi decenni, specie dopo l'introduzione d'un più largo suffragio. Non sono sorte difficoltà o inconvenienti pratici nello svolgimento delle operazioni di scrutinio; il compito degli elettori si è rivelato di grande semplicità; si sono ottenuti ovunque risultati soddisfacenti per l'equità della distribuzione delle rappresentanze. Il sistema è teoricamente meno imperfetto d'ogni altro sistema di rappresentanza proporzionale, garantisce alle minoranze anche esigue una rappresentanza, evita ogni dispersione sia dei voti in eccedenza ottenuti da un candidato, sia di quelli in difetto, distribuiti fra i vari candidati d'un partito.

Infine, sotto il profilo politico, ha la precisa caratteristica di consentire una autonomia molto maggiore; di fronte ai partiti, sia agli elettori, sia ai candidati. Ogni elettore vota non una lista di partito, ma secondo le sue individuali preferenze, col designare personalmente i candidati di partito o indipendenti, nell'ordine che ritiene più opportuno; e tutti i candidati risultano eletti per designazione degli elettori, non per ordine preferenziale stabilito dai dirigenti dei partiti o dai presentatori delle liste. Unico limite pratico è la inapplicabilità a collegi di eccessiva ampiezza, cui siano assegnati numerosi seggi.

In seguito alla richiesta di chiarimenti, SELVAGGI fa presente che in primo tempo deve discutersi del metodo più conveniente alle circoscrizioni a larga base regionale senza suddivisioni, approvato dalla maggioranza della Commissione, e in secondo tempo sarà discusso e proposto dalla minoranza un progetto per il sistema a circoscrizioni più ristrette. Avverte inoltre che nella odierna seduta, essendo assenti molti Commissari, per impegni di interesse pubblico, non saranno prese risoluzioni definitive ma si avrà soltanto uno scambio di idee circa eventuali temperamenti dello scrutinio di lista e il procedimento di attuazione dalla proporzionale.

AGRO' ricorda che la minoranza ha votato per una circoscrizione più ristretta non perchè fosse avversa al concetto dell'unità regionale — che del resto non sarebbe stato respinto con la suddivisione della regione in collegi sub regionali —, ma in considerazione della possibilità di realizzazione del diritto di scelta dell'elettore che, come più volte è stato detto, è attenuata nel collegio a base più larga. Ritiene perciò che si debba prima discutere intorno al diritto di scelta. PAONE risponde osservando tra l'altro che non è esatto affermare che la suddivisione della regione in circoscrizioni sub regionali, rispetti il principio dell'unità della regione stessa: con tali suddivisioni infatti, verrebbe meno quella efficace influenza che il capoluogo della regione esercita dal punto di vista economico-sociale-politico, ecc., ed inoltre si alimenterebbero le lotte tra città e città della stessa regione con sicuri effetti disgregatori. JEMOLO si associa a tali considerazioni, concludendo che se si vuol suddividere la regione, non potrebbe farsi a meno di suddividerla in collegi provinciali.

Dopo l'invito del Vice-Presidente a ritornare all'argomento posto in discussione, si passa alla disamina dei metodi ritenuti più idonei per l'applicazione del sistema proporzionale al collegio con base vasta, e la Commissione, tenuti presenti gli inconvenienti ed i pregi dei vari metodi, secondo le esemplificazioni ed i chiarimenti contenuti nel rapporto della sottocommissione, propende a ritenere più idoneo tra gli altri il sistema d'Hondt, i cui inconvenienti (nelle circoscrizioni più piccole può alterare il principio proporzionale a favore delle liste più forti) potrebbero ritenersi compensati in parte dal fatto che le regioni non sono tutte eguali. Rimane in ogni modo da decidere se sia il caso di raggruppare le regioni più piccole, aventi cioè meno di quindici o dodici seggi (Venezia Tridentina, Umbria e Lucania) con le regioni limitrofe, al fine della più efficace applicazione del metodo d'Hondt, e se sia il caso di premiare la maggioranza nella stessa circoscrizione con l'attribuzione dei resti, ovvero di attuare il sistema del *repêchage* a favore di una lista super regionale.

Diritto di scelta dell'elettore.

Dopo di che la Commissione inizia la discussione sull'argomento del diritto di scelta dell'elettore.

SELVAGGI, pur essendo convinto della opportunità di evitare che partiti o gruppi siano arbitri della designazione dei candidati, si rende tuttavia conto degli inconvenienti del voto preferenziale per i contrasti che ne derivano tra i candidati dalla stessa lista, specialmente nell'interno dei gruppi minori i quali sono fatalmente portati → a causa degli intrighi conseguenti al sistema dei voti preferenziali —, a frazionarsi e a polverizzarsi non per diversità di orientamento politico, ma per ragioni personalistiche il che sarebbe in contrasto con la necessità della rappresentanza di correnti e idee nella Costituente.

ASTUTI conferma il suo avviso sulla necessità che sia data al cittadino la possibilità — quasi in sede di appello — di correggere l'ordine proposto dai partiti, mentre STORONI, conclude che con la lista bloccata sarebbe inutile indire le elezioni stesse.

PAONE risponde osservando che se è vero che il sistema della lista bloccata può dare luogo alla formazione di cricche in seno a certi partiti o piuttosto gruppi per la designazione dei candidati, tuttavia le designazioni che non fossero improntate a criteri sani ed obbiettivi, si rivolgerebbero a tutto danno dei partiti stessi, i quali sono i primi interessati a presentare agli elettori, iscritti o non iscritti al partito, degli uomini che raccolgono la loro più grande simpatia e fiducia. Qualora dovesse adottarsi il sistema del voto preferenziale, egli sostiene la necessità di limitare la preferenza a uno o due persone soltanto, al fine di minimizzare la lotta in seno ai partiti e di evitare i perniciosi intrighi fra i candidati. Ove si accolga invece il sistema della cancellazione, come suggeriscono MORTATI ed AGRO', dovrebbe stabilirsi, egli sostiene, il principio che la cancellazione indebolisce anche la cifra di lista e dovrebbe inoltre farsi chiaramente intendere agli elettori quale conseguenza tale cancellazione imporrebbe per il partito a favore del quale essi votano.

AGRO' è favorevole anch'egli al diritto di cancellazione, ma propugna l'accoppiamento di esso con quello di graduazione integrale secondo il sistema proposto da SCHEPIS. Questi illustra ampiamente tale sistema mettendo in rilievo che, mentre con il sistema delle preferenze, basta un solo voto a spostare l'ordine dei candidati proposto dai partiti, con quello della graduazione integrale, per ottenersi risultati sensibili, occorre che la graduazione sia fatta da una notevole percentuale di votanti.

STORONI osserva che il sistema della graduazione integrale abolisce praticamente ogni libertà di scelta dell'elettore e pertanto avverte di essere contrario.

STRANO, che invece è favorevole al sistema suddetto, ne propone però la limitazione ad una parte soltanto della lista anche per facilitare le operazioni di scrutinio.

Anche ASTUTI è favorevole a detto sistema perchè la graduazione è, in sostanza, un correttivo alla designazione dei partiti e perchè inoltre ha il vantaggio di dare ai partiti stessi una indicazione sulla effettiva volontà del corpo elettorale. JEMOLO che, come già ha fatto presente in precedenza, è fautore della lista bloccata, la cui sanzione nel caso essa sia male predisposta, verrà data dal corpo elettorale stesso che ne voterà un'altra, in linea subordinata è favorevole, prima al sistema della graduazione integrale, poi delle cancellazioni, e quindi delle preferenze.

SPATAFORA, rilevata la eccessiva complicatezza dei metodi proposti, sostiene la necessità di semplificare al massimo il sistema di votazione in considerazione del fenomeno dell'analfabetismo e delle difficoltà relative alla carta per le schede. Fa presente con l'occasione che le spese per tali schede saranno a carico dello Stato e conclude osservando che con la lista bloccata non si limita affatto la volontà dell'elettore che è sempre libero di formare un'altra lista.

STORONI risponde però che è da escludere che l'elettore si renda parte diligente per la formazione di un'altra lista anche perchè non sa come sarà formata la lista che gli verrà presentata essendo essa stata preparata in segreto dalle direzioni dei partiti. MANI, ritornando sulla propria decisione, espressa dal voto favorevole da lui dato per il sistema delle preferenze, afferma di essersi ora convinto della necessità di una lista bloccata. In linea subordinata raccomanda il sistema proposto da SCHEPIS perchè mentre un solo voto preferenziale può alterare la graduatoria stabilita dai partiti, il sistema della graduazione integrale riesce a mutare la graduatoria stessa soltanto quando cioè è voluto dalla maggioranza degli elettori, il che è più giusto. Anche PAONE si dichiara, alla fine, non contrario a tale sistema e propone che nella scheda di Stato si predispongano apposite righe per l'indicazione delle eventuali modificazioni da farsi da parte dell'elettore alla graduazione predisposta.

Il Vice Presidente, preso atto dello scambio di idee avvenuto e dell'orientamento della Commissione sugli argomenti discussi, prega SCHEPIS di predisporre per la prossima seduta degli esempi pratici sul sistema di scrutinio col metodo della graduazione integrale.

SUL RIPARTO PROPORZIONALE DEI SEGGI
E SULLA SCELTA DEI CANDIDATI

Relazione della sottocommissione: ASTUTI, SPATAFORA, STRANO,
SCHEPIS - seduta del 24 settembre 1945

Il compito della sottocommissione è delimitato dalle seguenti decisioni di massima già prese dalla Commissione:

- a) adozione della proporzionale con lo scrutinio di lista (metodo delle liste concorrenti, con esclusione del voto aggiunto;
- b) adozione delle circoscrizioni regionali.

I - *Riparto proporzionale dei seggi tra le liste concorrenti.*

E' noto che si trovano di fronte due classici metodi di riparto: quello di tipo svizzero detto del *quoziente* e quello di tipo belga detto del *divisore comune* (metodo d'Hondt). Entrambi partono dalle *cifre elettorali*, cioè dal numero dei voti validi di lista. Non si considerano nella presente relazione i metodi ibridi, come quello del progetto Briand che partiva dal totale degli elettori iscritti, e tanti altri.

Col metodo del quoziente, che è una semplice applicazione della regola del tre semplice, resta da risolvere il problema della redistribuzione dei seggi non ripartiti. Infatti di frequente avviene che i seggi attribuibili non restano assegnati tutti in seguito alla divisione della cifra elettorale della lista per il quoziente (totale voti validi diviso per il numero dei seggi). Questo problema si cerca di risolvere con tre criteri diversi:

- 1) assegnando i seggi residui alle liste più forti;
- 2) assegnando i seggi residui alle liste che presentano i resti maggiori;
- 3) calcolando un quoziente corretto dato dalla divisione del totale dei voti validi per il numero dei seggi più uno (Hagenbech-Bischoff).

Negli allegati A e B sono indicati i motivi per cui la sottocommissione ritiene si debbano senz'altro escludere il 1. e 3. criterio.

Resta da considerare il metodo dei resti che si pone a confronto col metodo d'Hondt.

Dall'esame comparato degli argomenti svolti negli allegati C e D si può dedurre che, in sostanza, il metodo d'Hondt mentre nelle piccole circoscrizioni può alterare il principio proporzionale a favore delle liste più forti, nelle medie e grandi assicura la proporzionalità. Resta, pur sempre, a carico del metodo, l'inconveniente di potersi prestare ad illecite manovre di tattica elettorale (vedi il punto a dell'allegato D); ma tale inconveniente è piuttosto teorico. Col metodo dei resti, peraltro, tale fatto può verificarsi in forma più accentuata (punto b, All. C), ed inoltre si possono realizzare ingiustificate attribuzioni di seggi a gruppi di scarsissima forza (punto a, All. C), incoraggiando così la polverizzazione delle liste.

Per questi motivi la sottocommissione propone di conservare il metodo d'Hondt, come è stato adottato dalla nostra legislazione con la legge del 1919 (art. 84).

In relazione a tale proposta, è stato considerato che la notevolissima diversità di ampiezza tra le varie circoscrizioni regionali (da un minimo di 7 seggi ad un massimo di 73!) oltre a contrastare con i principii generali di tecnica proporzionalista universalmente riconosciuti, rende più probabile il verificarsi in pratica degli inconvenienti del metodo d'Hondt. E poichè, per evitare tale sproporzione, la Commissione nella sua decisione, di maggioranza non ha ritenuto opportuno procedere alla formazione di circoscri-

zioni subregionali, non rimarrebbe ora che prendere in considerazione la possibilità di aggregare le regioni più piccole alla limitrofa regione più affine, creando così collegi inter-regionali. La Venezia Tridentina (7 seggi) potrebbe fondersi col Veneto (54 seggi); l'Umbria (9) con le Marche (16) ed infine la Lucania (7) con la Calabria (22) o con le Puglie (46). In tal modo il campo di variabilità si ridurrebbe notevolmente, poichè il collegio di minima sarebbe la Liguria con 18 seggi.

* * *

Se si prescinde dal criterio di assegnare *in ogni caso* tutti i seggi della circoscrizione ai candidati delle liste presentate nella circoscrizione medesima, si può risolvere il problema col cosiddetto sistema dell'*apparentement*, proposto dalla Camera Francese il 10 luglio 1912 nel progetto Poincaré-Steg. Con questo sistema si permette a due o più liste presentate in diverse circoscrizioni di sommare i propri resti, per la distribuzione dei posti rimasti vacanti dopo la distribuzione col metodo del quoziente. In sostanza si forma una o più liste di *répêchage* intercircoscrizionali le quali si avvalgono di tutti i resti residuati nelle singole circoscrizioni. L'ordine di scelta dei candidati compresi in tali liste dovrebbe essere precedentemente indicato dai gruppi presentatori.

II - Scelta dei candidati.

E' noto che sono in vigore nelle diverse legislazioni quattro diversi criteri:

1) l'elettore non ha alcuna possibilità di influire nella scelta di questo o quel candidato della lista che vota. Questa facoltà spetta ai partiti o per essi ai Comitati elettorali i quali o presentano le liste secondo un predeterminato rigoroso ordine di preferenza dei nomi (legge germanica 27 aprile 1920), ovvero effettuano la scelta dopo avvenuta l'assegnazione dei seggi.

2) l'elettore dispone di tanti voti quanti sono i seggi (voto cumulativo) e li assegna come vuole; può darli tutti ad un candidato, ovvero distribuirli come meglio crede. La cifra elettorale risulterà dalla somma dei voti riportati dai candidati compresi nella lista e quindi i seggi assegnati alla lista andranno naturalmente a quei candidati che hanno conferito le più alte quote di voti per la formazione della cifra elettorale.

3) L'elettore dà due voti uno per la scelta della lista e l'altro per indicare il candidato o i candidati della lista scelta che preferisce (voti di preferenza).

4) Con il sistema delle *graduazioni*. L'elettore ha facoltà di graduare in ordine decrescente di preferenza tutti i candidati della lista cioè 1, 2, 3, ecc. I candidati che hanno in ogni lista elettorale il punteggio *più basso* sono scelti. Quando l'elettore non fa tale graduazione, a tutti i candidati si attribuisce il coefficiente uno. Se l'elettore fa la graduazione sino all'ennesimo candidato, a tutti gli altri si darà il coefficiente $n+1$ (così ad esempio se in una lista con 5 candidati l'elettore ne ordina soltanto tre con i numeri 1, 2, 3 gli altri due avranno entrambi il coefficiente 4).

* * *

E' evidente che la questione della scelta dei candidati resta automaticamente risolta se la Commissione ritiene di adottare il criterio I, della lista rigida. Il sistema II, è da scartare a priori, per i gravi inconvenienti concettuali e pratici che presenta. Restano i due sistemi del *voto di preferenza* e delle *graduazioni*.

La sottocommissione si limita ad esporre i pro ed i contro ritenendo opportuno che la decisione definitiva della Commissione non sia in alcun modo pregiudicata.

Si omette di discutere in questa sede il voto di preferenza sotto l'aspetto politico. Dal punto di vista tecnico si fa rilevare che col voto di preferenza la scelta dei candidati dipende in misura notevole dall'elettore, mentre il gruppo presentatore o il Partito non hanno la possibilità di far valere in modo determinante la loro preferenza per questo o quel candidato.

Solo nel caso di eguale cifra individuale si può seguire il criterio del-

l'ordine di iscrizione nella lista, quando non si preferisca quello dell'età.

Secondo la legge del 1919 il numero di voti di preferenza non poteva essere maggiore di uno per le circoscrizioni sino a 5 seggi, di due per le circoscrizioni da sei a dieci seggi, di tre da undici a quindici, di quattro oltre i quindici.

Il sistema delle graduazioni nella sua forma originaria consiste nella facoltà che si dà all'elettore di graduare in ordine di decrescente preferenza parte o tutti i candidati della lista. Nella proposta di legge presentata alla Camera da Filippo Turati in seduta 6 marzo 1919 il sistema era così formulato:

« Art. 5. — I votanti dovranno esprimere il loro voto di lista segnando il quadratello in testa alla lista prescelta.

Essi potranno assegnare ai candidati appartenenti alla lista prescelta un numero d'ordine, in ordine di decrescente preferenza, dall'uno (preferenza massima), al due e così di seguito.

Saranno considerate nulle a tutti gli effetti le designazioni di liste o di candidati non compresi nella scheda elettorale, pur questa rimanendo valida per le altre designazioni che vi fossero contenute in conformità della presente legge ».

« Art. 7. — Se il votante non assegnò un numero d'ordine a nessuno dei candidati, gli scrutatori assegneranno a ciascuno di essi il numero d'ordine uno.

Se uno o più candidati ne sono sprovvisti, assegneranno loro il numero d'ordine immediatamente più alto di quello dell'ultimo candidato personalmente designato ».

« Art. 8 (4. comma). — Nelle singole liste saranno proclamati eletti i candidati che avranno raccolto una somma numericamente più bassa di numeri d'ordine. A parità di somma sarà proclamato eletto il candidato più anziano di età.

Il sistema delle graduazioni puro è adottato in alcune legislazioni. Secondo il parere dell'Associazione proporzionalista milanese « il graduare indistintamente tutti i candidati può essere consentito senza danno o pericolo alcuno. Si tratta di una facoltà e non di un obbligo; questa facoltà torna psicologicamente più simpatica e naturale e costituisce un efficace rimedio preventivo contro gli abusi faziosi dei partiti e contro le odiose lotte intestine fra i candidati del medesimo partito ».

In sostanza però, sia col sistema delle preferenze sia con questo delle graduazioni semplici, si pone la presunzione che le liste di candidati presentate dai gruppi o dai partiti non abbiano alcun ordine di precedenza. Sicchè si assegna a tutti i candidati non graduati dall'elettore eguale punto, ammettendo così implicitamente l'assurdo concettuale che l'ordine di scelta di questi candidati sia indifferente sia all'elettore sia ai partiti e che possano coesistere schede graduate in tutto, schede graduate in parte e schede non graduate.

Risponde ad un più logico criterio il principio generale che *tutte le schede debbono considerarsi graduate*. Da questo principio ne consegue: 1) le liste sono presentate dai partiti o gruppi secondo un preciso ordine di precedenza; 2) quando l'elettore non gradua vuol dire che egli accetta senz'altro, in tutto o in parte, tale ordine proposto dai partiti. Per l'attuazione di tale concetto il Commissario SCHEPIS ha ideato un sistema di *graduazione integrale* svolto nell'allegato E.

Confronti - La *graduazione semplice* differisce di poco dal sistema preferenziale. La differenza consiste soltanto nel fatto che nel primo caso i nomi dei candidati preferiti sono indicati secondo un numero di precedenza, nel secondo no. La *graduazione semplice* è in sostanza un compromesso fra il concetto della preferenza ed il concetto della graduazione integrale. Il peso che sulla scelta dei vincitori hanno i punti di graduazione non è meno rilevante di quello che esercitano i voti di preferenza; sicchè, nella campagna elettorale, non si eliminano affatto gli inconvenienti propri di quest'ultimo sistema.

Con la graduazione integrale invece la situazione cambia sostanzialmente. Poichè nella scelta dei vincitori influisce sia la graduazione che viene fatta dagli elettori sia quella originaria proposta dai partiti. Perchè questa ultima graduazione possa essere neutralizzata dalla volontà degli elettori occorrerebbe che almeno la metà più uno della massa elettorale variasse allo stesso modo la graduazione iniziale, il che, come si mostra nell'allegato, è praticamente impossibile. Quindi il sistema, mentre dà all'elettore la massima libertà di scelta rende poco efficienti le manovre dei candidati della medesima lista od assicura in complesso la unità strutturale della lista, così come è stata concepita dai partiti o dai gruppi. Si avverte infine che il sistema può consentire anche la *cancellazione* di uno o più nomi di candidati.

Inconvenienti pratici. — Con entrambi i sistemi di graduazione è necessario che le liste dei partiti, oltre all'emblema od al numero distintivo, riproducano anche i nomi di tutti i candidati.

Se si dovesse adottare la scheda unica di Stato che contenga tutte le liste della circoscrizione, data l'adozione di amplissime circoscrizioni regionali si dovrebbero stampare schede di votazione con centinaia di nomi allineati in numerose colonne. Il sistema sarebbe quindi praticamente inattuabile.

La graduazione potrebbe invece prendersi in considerazione qualora si adottasse il sistema delle schede di partito o di gruppo, sia pure stampate a spese dello Stato.

Delle difficoltà attinenti allo scrutinio si fa menzione nell'allegato E.

Allegato A.

ASSEGNAZIONE ALLE LISTE CON LE PIU' FORTI CIFRE ELETTORALI

E' criterio adottato in alcune legislazioni per porre una remora al soverchio frazionamento delle liste ed incoraggiare le fusioni di piccole e numerose tendenze politiche. Si tratta in sostanza della promessa di un vero e proprio premio alle più forti liste. Il criterio è empirico e contrasta con il principio della proporzionale. Infatti si abbia una circoscrizione a cinque seggi (ma l'esempio può farsi anche per le più ampie circoscrizioni) e tre liste:

A	con	2.800	voti
B	»	2.200	»
C	»	1.600	»
6.600			

In tutto 6.600 voti. Quoziente $\frac{6.600}{5} = 1.320$.

Si avrà:

A	2.800	:	1.320	=	2	col	resto	di	160
B	2.200	:	1.320	=	1	»	»	»	880
C	1.600	:	1.320	=	1	»	»	»	280

Con il criterio pozione il quinto seggio andrà ad A che con 2.800 voti avrà conquistato 3 seggi con una media di 930 voti circa per seggio. Invece B pur avendo totalizzato 2.200 voti avrà assegnato un solo seggio. Col metodo dei resti il quinto seggio sarebbe andato proprio a B.

Allegato B.

METODO HAGENBECH-BISCHOFF (Critiche)

1 — E' arbitrario determinare il quoziente dividendo il numero dei voti per il numero dei seggi + 1, specialmente quando il numero dei seggi delle circoscrizioni elettorali è molto variabile.

2 — Non sempre il metodo raggiunge lo scopo di ripartire totalmente i seggi. Si deve allora ricorrere al metodo dei resti per assegnare seggi

residui, ed allora tanto vale adottare senz'altro quest'ultimo metodo. Ecco un esempio:

Collegio a 10 seggi — Tre liste A. B. C.:

A	ottiene	23.000	voti
B	»	21.000	»
C	»	16.000	»

60.000

In tutto 60.000 voti. Quoziente corretto H-B: $\frac{60.000}{11} = 5.454$.

Si avrà:

A	23.000	:	5.454	=	4	col	resto	di	1.184
B	21.000	:	5.454	=	3	»	»	»	4.638
C	16.000	:	5.454	=	2	»	»	»	5.092

Malgrado l'abbassamento del quoziente resta ancora da attribuire un seggio. Si deve allora ricorrere al criterio dei resti, ad assegnarlo alla lista C. Si avrà quindi 4, 3, 3.

Se si applica il metodo dei resti si ottiene direttamente il medesimo risultato. Infatti il quoziente naturale sarà:

$\frac{60.000}{10} = 6.000$ e si avrà:

A	23.000	:	6.000	=	3	col	resto	di	5.000
B	21.000	:	6.000	=	3	»	»	»	3.000
C	16.000	:	6.000	=	2	»	»	»	4.000

Restano da assegnare due seggi che andranno ad A ed a C. Il riparto finale sarà ad A 4, a B 3, ed a C 3, come prima.

Allegato C.

METODI DEI RESTI

a) Inconvenienti del *metodo dei resti*, indipendentemente dalla ampiezza della circoscrizione.

Può darsi che per il giuoco dei resti, seggi debbano assegnarsi a liste che hanno raccolto scarsissimo numero di voti, molto inferiore al quoziente.

Esempio: si abbiano cinque liste (A, B, C, D, E) ed 11 seggi.

La lista A	ottiene	6.300	voti
» B	»	4.700	»
» C	»	3.350	»
» D	»	1.750	»
» E	»	400	»

in tutto . . . 16.500 voti

il quoziente è $\frac{16.500}{11} = 1.500$.

Per conseguenza:

alla lista A	vanno	4	seggi	col	resto	di	300
» B	»	3	»	»	»	»	200
» C	»	2	»	»	»	»	350
» D	va	1	seggio	»	»	»	250

10

Resta da assegnare l'ultimo seggio che andrebbe alla lista E la quale ha il resto maggiore (400), e che quindi godrebbe di un seggio malgrado abbia raccolto un numero di suffragi corrispondenti ad *un quarto* circa del quoziente!

Per ovviare a tale inconveniente alcune legislazioni hanno adottato speciali norme per le liste che non raggiungono il quoziente. Alcune stabiliscono che restano escluse dal riparto e che i voti raccolti da esse vanno alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, ovvero ripartiti tra

tutte le liste che hanno raggiunto il quoziente in proporzione diretta della entità dei voti raccolti. Ma anche con questi accorgimenti possono verificarsi inconvenienti per il fatto che qualche lista pur non avendo raggiunto il quoziente, può aver raccolto un numero di voti molto vicino ad esso.

Riprendiamo il caso precedente e supponiamo che:

la lista A	ottiene	6.050	voti
» B	»	4.550	»
» C	»	3.000	»
» D	»	1.500	»
» E	»	1.400	»

				16.500	voti
Allora ad A	spettano	4	seggi	col resto	di 50
B	»	3	»	»	» 50
C	»	2	»		
D	spetta	1	seggio		
				—	
				10	
				—	

Ad E non spetterebbe più l'11° seggio pur avendo raccolto un numero di voti molto vicino al quoziente. Ed invece questo seggio andrebbe ingiustamente alla lista A.

Un temperamento può trovarsi con lo stabilire che siano ammesse al riparto dei seggi soltanto quelle liste che abbiano ottenuto almeno la metà più uno del quoziente.

Quindi, nel 1° esempio fatto, la lista E resterebbe esclusa e l'11° seggio andrebbe alla lista C; nel 2° esempio l'11° seggio andrebbe alla lista E.

Si osservi che col metodo d'Hondt questo inconveniente non si verifica. Infatti nel 1° esempio si avrebbe:

	A	B	C	D	E
1)	6.300	4.700	3.350	1.750	400
2)	3.150	2.350	1.675	875	200
3)	2.100	1.566	1.116	583	133
4)	1.575	1.175	837	437	100
5)	1.260	940	670	350	80

Il comune divisore è 1.116; quindi spettano 4 seggi ad A, 3 a B, 3 a C, 1 a D e zero a E.

Nel secondo esempio:

	A	B	C	D	E
1)	6.050	4.550	3.000	1.500	1.400
2)	3.025	2.275	1.500	750	700
3)	2.016	1.516	1.000	500	466
4)	1.512	1.137	750	375	350
5)	1.210	910	600	300	280

Il comune divisore è 1.400: quindi spettano 4 seggi ad A, 3 a B, 2 a C, 1 a D ed 1 a E.

b) Inconvenienti del metodo dei resti, nelle piccole circoscrizioni. Si abbia un collegio a sei seggi. Si presentano due partiti: α e β

α	ottiene	1.550	voti
β	»	1.450	»
		—	
		3.000	

Il quoziente sarà $3.000 \div 6 = 500$

6

Spetterà: ad α , 3 seggi ed a β altri 3 seggi. Supponiamo che i due partiti decidano invece di frazionare i loro voti in più liste; il partito α li distribuisca nelle liste A e B che raccolgono 775 voti ciascuno. Il partito β più avveduto,

nelle liste C, D, E, F che raccolgono 375 voti le prime due e 350 le ultime due. Allora si avrà:

al partito A	1	seggio col resto di	275
B	1	»	» 275
C	—	»	» 375
D	—	»	» 375
E	—	»	» 350
F	—	»	» 350

Col metodo dei resti i 4 seggi residui resteranno assegnati alle liste C, D, E, F e quindi il partito β finirà col conquistare 4 seggi pur essendo numericamente meno forte del partito α che ne conquista soltanto due.

Allegato D

METODO D'HONDT
(Inconvenienti)

a) Sull'assegnazione dei seggi ad una lista può ingiustamente influire una manovra di voti tra due altre liste concorrenti.

E' il caso fatto da Louis Havet. Si abbia un collegio con dieci deputati a quattro liste. Si abbia la seguente ripartizione:

	A	B	C	D
voti	72.000	55.000	39.000	15.000
2	36.000	27.500	19.500	7.500
3	24.000	18.333	13.000	5.000
4	18.000	13.750	9.750	
5	14.400			

comun divisore: 15.500. Spettano 4 seggi ad A, 3 seggi a B, 2 a C, ed 1 a D. Si supponga ora che tra B e C avvenga un accordo per cui C passa 7.000 voti a B.

Si avrà:

	A	B	C	D
voti	72.000	62.000	32.000	15.000
2	36.000	31.000	16.000	7.500
3	24.000	20.666	10.666	5.000
4	18.000	15.500	8.000	
5	14.400	12.400		

comun divisore allora sarà 15.500 e non più 15.000. La lista D resta esclusa dal riparto, a vantaggio della lista B che guadagna un seggio. Sarà avvenuto che per effetto di un accordo tra C e B ne resta danneggiato D che pur ha avuto il medesimo numero di voti del primo caso.

Questo inconveniente è indipendente dall'ampiezza della circoscrizione e dalla quantità delle liste in concorrenza.

b) In collegi a piccola base il metodo d'Hondt è in massima più favorevole al partito dominante. Si ricorda l'esempio fatto nella relazione Micheli (Atti Parl. Leg. XXIV; 1065 A ter.) - Si abbia un

Collegio a 6 deputati e 3 partiti

liberali	31.725
popolari	21.058
socialisti	24.534

77.317

Il comun divisore, trovato con il consueto sistema, è di 10.575. Spettano col metodo d'Hondt 3 seggi ai liberali, uno ai popolari e due socialisti.

Con il metodo dei più alti resti invece spetterebbero 2 seggi a ciascuno dei tre partiti. Col primo metodo il partito più forte si è avvantaggiato di un seggio.

Tale inconveniente sarà meno probabile di mano in mano che si va verso i più ampi collegi, sino a scomparire nelle circoscrizioni con 15 seggi e più, nelle quali i due metodi daranno praticamente i medesimi risultati.

NOTA SUL SISTEMA DELLE GRADUAZIONI INTEGRALI

Si abbia una lista con i nomi di 6 candidati e 10 elettori. I primi 5 elettori votano per la lista senza alcuna graduazione. Invece gli altri 5 introducono le seguenti variazioni:

scheda	n. 6	n. 7	n. 8	n. 9	n. 10
Antonio					
Giulio	1	3			
Mario	2	2		4	1
Tizio	3	4	2	3	
Caio			3	2	
Mevio		1	1	1	

Vediamo cosa succede con i due sistemi di graduazione.

Graduazione semplice — Si ricordi che in base all'art. 7 della proposta Turati (vedi relazione) quando il votante non assegnerà alcuna graduatoria tutti i candidati avranno il n. 1, quando il votante non assegna la graduatoria a tutti i candidati sforniti sarà assegnato il numero d'ordine che segue all'ultimo designato dal votante.

Quindi tutti i candidati delle liste 1 a 5 avranno 1 punto: nella lista 6 Antonio, Caio e Mevio, sforniti di graduatoria, avranno 4 punti; nella lista 7 Antonio e Caio 5 punti e così via.

La graduatoria complessiva sarà la seguente:

Antonio	$5 + 4 + 5 + 4 + 5 + 2 = 25$	VI
Giulio	$5 + 1 + 3 + 4 + 5 + 2 = 20$	IV
Mario	$5 + 2 + 2 + 4 + 4 + 1 = 18$	II
Tizio	$5 + 3 + 4 + 2 + 3 + 2 = 19$	III
Caio	$5 + 4 + 5 + 3 + 2 + 2 = 21$	V
Mevio	$5 + 4 + 1 + 1 + 1 + 2 = 14$	II

Si vede come sia letteralmente sconvolto l'iniziale ordine di presentazione dei candidati. Si osservi ancora che non minori spostamenti nell'ordine iniziale si sarebbero verificati se invece di graduazioni, si fosse trattato di *voti di preferenza*: Mario e Tizio dal 3° e 4° posto sarebbero andati al 1° e 2°; Mevio dall'ultimo posto al 3°; seguito al 4° e 5° posto da Giulio e Caio.

Applichiamo il sistema della *graduazione integrale* al medesimo esempio.

Nelle prime cinque schede gli elettori hanno accettato l'ordine di precedenza proposto dal partito, quindi Antonio avrà $1 \times 5 = 5$ punti; Giulio $2 \times 5 = 10$ punti; Mario $3 \times 5 = 15$ punti e così via. Nella scheda 6 il votante ha manifestato la volontà che al 1°, 2° e 3° posto della graduatoria siano Giulio, Mario e Tizio e per gli altri nomi ha accettato la precedenza della lista; quindi Antonio passerà al 4° posto, Caio rimarrà al 5° e Mevio al 6°. Il votante della nona scheda ha assegnato i primi 4 posti agli ultimi 4 candidati, cominciando da Mevio. Allora al 5° posto sarà Antonio ed al 6° Giulio. E così via.

La graduatoria complessiva sarà la seguente:

Schede	1 a 5	6	7	8	9	10	Totale	
Antonio	$5 + 4 + 5 + 4 + 9 + 2$						25	I
Giulio	$10 + 1 + 3 + 5 + 6 + 3$						28	II
Mario	$15 + 2 + 2 + 6 + 4 + 1$						30	III
Tizio	$20 + 3 + 4 + 2 + 3 + 4$						36	IV
Caio	$25 + 5 + 6 + 3 + 2 + 5$						46	VI
Mevio	$30 + 6 + 1 + 1 + 1 + 6$						45	V

Si osservi come l'ordine iniziale di precedenza sia rimasto immutato, salvo l'ultimo posto.

Difficoltà di scrutinio - Il sistema delle graduazioni integrali, specie nelle grandi circoscrizioni, richiede agli scrutatori un lavoro laborioso. Si

calcola' che in una sezione di 500 votanti occorrono almenò 3 giorni (cioè 24 ore circa del lavoro di uno scrutatore a modesto rendimento) per completare le schede non graduate dai votanti, per trascrivere i punti di graduatoria nei prospetti riepilogativi e per fare i totali.

Ma noi non cerchiamo un sistema che faciliti il lavoro degli scrutatori ma quello che risponda meglio alle necessità politiche dell'ora. E se si dovesse riconoscere tale qualità al sistema delle graduazioni integrali, ogni altra considerazione di contingenza pratica dovrebbe passare in seconda linea.

Tanto più se si consideri che:

1° - I risultati principali delle elezioni, cioè il riparto dei seggi alle singole liste, si potranno accertare e comunicare prima, indipendentemente dalle graduazioni interne di lista;

2° - Altrove, specie dove si è adottato il metodo Hare, come in Australia, Tasmania, Irlanda, occorrono ben 15-20 giorni di elaborati calcoli per conoscere i risultati.

3° - Che oggi le macchine calcolatrici e le addizionatrici scriventi si trovano in tutti i grandi centri e che l'ufficio centrale elettorale può avvalersi della collaborazione dell'ufficio calcoli dell'Istituto Centrale di Statistica.

Si tratta soltanto di vedere se... *il giuoco valga la candela*. Giudicare su ciò è di esclusiva competenza della Commissione.

SEDUTA DEL 28 SETTEMBRE 1945

Verbale n. 12

Aperta la seduta, in relazione a nuove notizie inesatte apparse sui quotidiani romani, viene segnalato al Ministero per la Costituente il seguente comunicato da trasmettere alla stampa:

« La Commissione ministeriale, incaricata di redigere il progetto preliminare di legge elettorale per l'Assemblea Costituente, è quasi al termine dei suoi lavori preparatori, concernenti le risoluzioni di massima. Lo schema definitivo sarà predisposto entro breve termine. Malgrado la complessità e la delicatezza degli argomenti in discussione, la Commissione ha proceduto in cordiale collaborazione, con la maggiore sollecitudine non dissociata da attenta ponderazione.

Le notizie apparse finora sulla stampa sono premature ed in gran parte inesatte. La Commissione si è imposta un dovere di riservatezza soltanto perchè, trattandosi di argomenti e decisioni interdipendenti e connessi, e comunque rivedibili, si è ritenuto opportuno di non anticipare comunicazioni prima dell'approvazione definitiva dello schema integrale dell'ordinamento elettorale ».

ASTUTI rileva che nel verbale n. 2 deve risultare che la proposta di estendere l'elettorato attivo ai diciottenni, fu respinta da lui non per considerazioni di ordine pratico, ma per obiezioni di principio, sostenendo egli l'insufficiente maturità politica dei minorenni. Viene altresì confermato che la proposta di estensione del diritto di voto ai militari, sottufficiali etc. fu approvata all'unanimità con riserva di JEMOLO e BATTAGLIA, per quanto concerne il modo di votazione.

Diritto di scelta dell'elettore

Dopo di che il Presidente dichiara aperta la discussione sul sistema delle graduazioni. SCHEPIS illustra con ulteriori esemplificazioni il sistema della graduazione semplice e di quella integrale, nonchè il sistema del voto preferenziale e della cancellazione. Mette in rilievo, tra l'altro, che nel sistema della graduazione integrale, i più probabili spostamenti si verificano, secondo una media statistica, verso il centro della lista, e cioè proprio nei riguardi di quei candidati dei quali è dubbia l'elezione. Per quanto riguarda la difficoltà di scrutinio di tale sistema, SCHEPIS non si nasconde che esse indubbiamente esistono, specialmente se si adotta un collegio ampio e che comunque è necessario un lavoro più lungo di quello richiesto per lo spoglio dei voti preferenziali. Tuttavia tale ritardo non comprometterebbe l'esigenza di conoscere subito il numero dei posti attribuiti ai partiti, il quale risultato è quello che in sostanza maggiormente interessa conoscere subito. Rileva che il sistema della graduazione semplice dà risultati analoghi a quello dei voti preferenziali, con lo svantaggio della maggiore complicazione e che il sistema delle cancellazioni, a parte ogni considerazione di carattere politico sulla opportunità o meno della sua adozione, offre all'elettore la possibilità di cancellare anche tutti i nomi della lista tranne uno.

AGRO' ritiene che vi sia una questione pregiudiziale da porre in votazione, sul valore da attribuire alla lista di partito; se cioè essa abbia efficacia puramente indicativa per gli elettori, con *obbligo* di questi ultimi di graduarla, e ritenendo perciò nulla la scheda che non porti la graduazione, ovvero se essa abbia valore suppletivo della volontà dell'elettore nel senso che valga la graduazione fatta dal partito, ove l'elettore non ritenga di apportarvi alcuna modificazione. Diffida però della diligenza dell'elettore e teme che, per la sua inerzia, sia il Comitato direttivo del partito che in definitiva si sostituisca alla volontà di un grandissimo numero di elettori.

Alla richiesta di AGRO', si oppone però SELVAGGI il quale osserva che a parte la inopportunità di troncare con votazione una discussione non

ancora matura, sta di fatto che la Commissione ha già approvato il sistema dello scrutinio di lista, salvi temperamenti: ed è proprio di questi che si deve oggi discutere senza precluderne il completo esame.

In merito alla proposta di AGRO', riguardo cioè alla obbligatorietà della graduazione da parte dell'elettore CIFARELLI, rileva che essa non è accoglibile, specie in considerazione delle difficoltà pratiche, o dell'analfabetismo, della presumibile diffusa pigrizia degli elettori. Tale metodo potrebbe in effetti portare alla conseguenza di escludere una notevole parte del corpo elettorale, dal manifestare la propria scelta e lasciarla ai comitati o ai partiti unicamente. Egli invece è favorevole al sistema del voto preferenziale. Una obiezione che in merito viene sollevata, il rilievo cioè che sia, al limite, sufficiente un solo voto per spostare la graduatoria proposta, in fondo si riconnette alle critiche che si muovono alla tesi di coloro che sostengono la necessità di salvaguardare l'autonomia dell'elettore. Egli ritiene che tale tesi corrisponda ai principi democratici e che non vi sia altra alternativa: o consentire tale effettiva autonomia, sia pure nei limiti della lista dei nomi presentata dal partito, oppure adottare il sistema delle liste bloccate. Poiché per le elezioni della Costituente occorre invogliare il maggior numero possibile di cittadini al voto, egli è contrario al sistema della lista rigida. Il sistema della graduazione (che porta di conseguenza alla piccola circoscrizione elettorale, poco adatta all'attuazione della proporzionale) si risolve in una illusione per l'elettore oltre che in un vero e proprio rebus numerico.

L'unica possibile soluzione secondo lui è il voto di preferenza, che però dovrebbe essere limitato ad un solo candidato, per evitare le frodi, le collusioni e le lotte fra i candidati di una stessa lista. Ritiene applicabile tale sistema anche alle circoscrizioni vaste, perché le liste dei candidati comprendono anche persone note localmente. E' contrario altresì al sistema della cancellazione, perché, a parte le complicazioni per gli analfabeti, esso inverte la base di propaganda, favorendo odiosi sabotaggi e pettegole denigrazioni fra candidati dello stesso partito.

PAONE è d'accordo con CIFARELLI per quanto riguarda gli inconvenienti della facoltà di cancellazione, ma non è d'accordo con lui, nè con AGRO', per le altre considerazioni. Gli sembra invece che il sistema della graduazione integrale offra minori inconvenienti degli altri. Rifiuta il sistema della preferenza perché non ritiene giusto che una minoranza, magari non iscritta al partito, possa sovvertire l'ordine proposto nella lista. Il sistema della graduazione invece soddisfa alle esigenze del partito e lascia un margine di libertà agli elettori, mentre le difficoltà di scrutinio non debbono preoccupare, giacché quello che interessa più che altro è di sapere subito qual'è il numero dei posti che spettano al partito; inoltre il sistema di cui trattasi permette all'elettore, qualora sia stabilita la scheda di Stato, di manifestare da solo la sua volontà senza influenze esterne, essendo costretto ad esprimere il suo voto e le sue preferenze da solo nella cabina elettorale.

A tale osservazione si associa VILLANI, il quale sottolinea l'esigenza di moralizzare la votazione, al cui fine meglio degli altri soddisfa il sistema della graduazione integrale che evita ogni concorrenza sleale fra candidati della stessa lista.

STORONI replica che il quesito da porsi è se convenga lasciare ai partiti prevalente potere sugli elettori, ovvero se ad essi debba lasciarsi una certa libertà. Nel primo caso si potrebbe addirittura fare a meno del Parlamento, poiché le leggi sarebbero prima approvate dalle direzioni dei partiti da cui dipendono i deputati. Nel secondo caso non rimane altra soluzione che il voto preferenziale: data la gravità dei problemi che dovranno essere discussi nella Costituente, occorre che vi siano chiamati uomini il meno possibile vincolati ai partiti e che perciò badino maggiormente agli interessi del Paese che a quelli del proprio partito, e tale scelta non può essere fatta che dall'elettore. Rigettando il sistema della graduazione integrale, in cui l'accoglimento della volontà di un elettore

è subordinata ad una conforme manifestazione di volontà di una maggioranza di altri elettori, conclude propugnando l'adozione del sistema del voto preferenziale in cui è esclusa la possibilità di frodi e collusioni, giacché secondo lui il voto di preferenza non si compra.

Prende quindi la parola STOLFI, il quale, riportandosi a considerazioni già esposte, sostiene che il problema fondamentale da risolvere sia se il dominus delle elezioni debba essere l'elettore o il partito.

Associandosi alle osservazioni di STORONI ed AGRO', sostiene che l'arbitro delle elezioni debba essere l'elettore, esauendosi la funzione dei partiti, limitatamente s'intende alla designazione dei candidati, nell'offerta di una lista di nomi, su cui l'elettore deve effettuare la scelta. Se la premessa è esatta, bisogna dare all'elettore il diritto di esercitare una scelta illimitata dei candidati proposti dai singoli partiti, e quindi si dichiara favorevole al sistema della cancellazione (che fra l'altro permette di escludere le persone che eventualmente fossero incluse dai comitati elettorali, senza essere per varie ragioni degne di rappresentare il paese), della graduazione (senza preoccuparsi troppo delle lotte fra i compagni di lista, degli analfabeti che si vorrebbero fare rappresentare dai comitati elettorali), del voto aggiunto e di ogni altro mezzo che permetta all'elettore di liberamente esprimere la sua volontà.

MORTATI osserva che il problema va impostato in altro senso: bisogna cioè chiedere quale valore si debba dare alla scelta di un candidato rispetto a quella di un altro. L'elettore può scegliere un determinato candidato o per simpatia, oppure perchè esso meglio interpreta le ragioni e gli ideali del partito? Se il problema si risolve in questo secondo senso, come a lui sembra, sarebbe assurdo negare al partito o alle organizzazioni che sono portatrici di quelle idee, il potere di designare quegli uomini che tali idee meglio rappresentano, per lasciarlo invece al singolo che nell'esprimere la preferenza, può non essere spinto se non da sentimenti personalistici. In un regime elettorale che voglia fare emergere solo le correnti di opinioni, il voto di preferenza deve adempiere prevalentemente alla funzione di dare espressione alle varie tendenze o sfumature del pensiero politico eventualmente esistenti nel seno di uno stesso partito. Così inteso il significato del voto preferenziale, non appare contestabile che un potere di modificazione dell'ordine della lista proposto dal gruppo presentatore in tanto può essere ad esso attribuito, in quanto raggiunga tale consistenza da potere controbilanciare la tendenza espressa dal gruppo presentatore stesso. Il sistema della graduazione integrale (o altri analoghi escogitabili) appare raccomandabile perchè idoneo a fare adempiere al voto preferenziale la funzione della quale si è parlato.

VILLANI, condivide le osservazioni di MORTATI anche perchè non va dimenticato che i partiti agiscono secondo i loro interessi in base a due criteri: scegliendo cioè il candidato secondo il merito e secondo la presunta preferenza del corpo elettorale. E' improbabile infatti, egli osserva, che un partito collochi in testa alla lista una persona che presumibilmente non raccolga il maggior numero di voti e che, salve deviazioni eccezionali, non includa nella lista gli uomini migliori anche delle singole località, della circoscrizione cui la lista si riferisce. E' favorevole anche lui al sistema della graduazione integrale.

ASTUTI si associa a CIFARELLI, STORONI e STOLFI. Si dichiara decisamente contrario alla lista bloccata, ed espone le ragioni che a suo giudizio possono determinare la scelta tra il sistema della preferenza e quello della graduazione. Ritiene che il sistema della preferenza possa essere adottato specialmente in grandi circoscrizioni mentre quello della graduazione sarebbe più adatto ove si accettasse una divisione in collegi sub-regionali, con minor numero di elettori e di candidati.

In relazione alle considerazioni di VILLANI, STORONI osserva che esse a prima vista possono fare impressione; può tuttavia accadere, egli obietta, che i partiti pongano in testa alla lista un buon nome, per poi contrabbandare sotto quella etichetta altri nomi di persone non meri-

tevoli e ciò specialmente nel grande collegio, dove vi sono molti seggi e quindi molti nomi da proporre. Inoltre, egli aggiunge, vi sono partiti che hanno tendenze diverse e separate e non è giusto che l'elettore sia costretto, con la lista bloccata, a votare insieme per le diverse tendenze, non essendo corrispondente alla realtà quanto obietta VILLANI, non essere cioè la lista espressione di poche persone, ma di tutta la vasta organizzazione del partito.

CIFARELLI osserva di avere l'impressione che coloro i quali preferiscono il sistema della graduazione integrale, si sentano ad essa inclinati per la intima certezza che detto sistema in pratica equivalga alla lista bloccata: tanto vale allora, egli rileva, stabilire chiaramente tale sistema, senza ricorrere a quello illusorio della graduazione, che porta con sé moltissimi fra i difetti posti in luce contro il sistema delle preferenze. Tale ultima considerazione però non è condivisa da SCHEPIS, il quale osserva che per poter conseguire gli accordi per determinare la prevalenza di un nome di un candidato, come avviene nel sistema delle preferenze, occorrerebbe la collusione di molti più elettori.

ASTUTI rileva che tutti sono d'accordo sulle funzioni che debbono avere i partiti, ma la visione di ciò che sarà il loro avvenire non può essere confusa con la realtà di oggi; non ritiene perciò esatte le osservazioni di VILLANI, laddove egli dice che i partiti porranno nelle liste i nomi di coloro che hanno maggiore probabilità e maggior seguito nell'opinione pubblica, perchè nessuno oggi può sapere le effettive possibilità di uomini, che per la prima volta si presentano all'agone politico. Sono viceversa i partiti che debbono essere informati attraverso le utili indicazioni degli elettori della reale situazione politica, e della stima di cui godono i loro singoli candidati.

PAONE però nota che se i partiti esistono, e non si può negare che oggi effettivamente esistano, quale manifestazione di volontà di massa, nella formazione della lista si è già tenuto conto di tale volontà, mentre invece se i partiti eventualmente non fossero che dei semplici aggruppiamenti estemporanei che non rispondano a quelle condizioni, allora sarà la massa elettorale che rivelerà la reale situazione rifacendo la graduazione secondo la sua volontà. Perciò, adottando il sistema della graduazione, non si incorre nel pericolo che i dirigenti dei partiti si impongano alla massa.

SELVAGGI riassume i risultati della discussione: rileva che le cause di deviazione possono verificarsi nella fase preliminare, concernente la formazione della lista (col sistema della lista bloccata senza possibilità di variazioni), e nella fase della votazione (con il sistema dei temperamenti); ricorda che la esperienza del 1919 non è incoraggiante e raccomanda di considerare la inesperienza e peggio, dopo venti anni di dittatura. Invita la Commissione a riflettere ancora sul sistema che riterrà più idoneo, in relazione a tale realtà; e a voler riesaminare le linee di progetto che egli ha segnalato. Si rinvia la seduta con questa intesa di esame.

ESEMPI DI APPLICAZIONE
DEL SISTEMA DELLE GRADUAZIONI INTEGRALI

A) *Ipotesi che l'elettore abbia la facoltà di graduare sino a 3 candidati (tre).*
Esempio 1. — Spostamenti nelle posizioni di testa determinati da un terzo dei votanti.

Siano 90.000 votanti in una Circoscrizione con n seggi (il numero dei seggi non ha importanza agli effetti di questo esempio). Di questi votanti 60.000 non cambiano l'ordine iniziale. Dei rimanenti trentamila: a) diecimila mettono al primo posto il quarto candidato, al secondo lasciano il candidato proposto ed al terzo mettono il quinto; b) diecimila mettono al primo posto il quinto candidato, al secondo posto lasciano il secondo, al terzo posto mettono il quarto; c) gli ultimi diecimila mettono al primo posto il secondo, al secondo posto il quinto ed al terzo posto il quarto.

Si avrà:

Ord. iniziale dei candidati	(1)	(2)	(3)	(4)	Totali punti	Classifica
1	6	4	4	4	18	II
2	12	II	II	1	17	I
3	18	5	5	5	33	IV
4	24	I	III	III	31	III
5	30	III	1	II	36	V
6	36	6	6	6	54	VI
.....

(1) Punti di graduatoria dei 60.000 votanti che non hanno cambiato l'ordine.
(2, 3, 4) Punti di graduatoria dei tre gruppi di 10.000 votanti ciascuno.

Come si vede, al primo posto è passato il secondo, ed al terzo posto il quarto.

Esempio I-bis. — *Ipotesi che la metà dei votanti introduca variazioni (su 40.000 votanti 20.000 non accettano l'ordine proposto).*

Ord. iniziale dei candidati	(1)	(2)	(3)	(4)	Totali punti	Classifica
1	2	4	4	10		III
2	4	III	I	9		I
3	6	I	II	8		II
4	8	II	III	13		IV
5	10	5	5	20		V
6	12	6	6	24		VI

Al primo posto va il secondo; al secondo posto il terzo mentre il primo candidato retrocede al terzo posto.

Esempio II. — Spostamenti nelle posizioni centrali determinati da un quarto dei votanti.

Si abbiano 120.000 votanti in una Circoscrizione con 40 seggi. Novantamila lasciano inalterato l'ordine stabilito dai Comitati. Invece gli altri trentamila li cambiano come segue:

a) diecimila mettono al primo posto il 34°, al secondo il 35° ed al terzo il 32°;

b) diecimila mettono primo il 32°, secondo il 34°, terzo il 36°;

c) diecimila mettono primo il 35°, secondo il 32°, terzo il 36°.

Si avrà:

Ord. iniziale dei candidati	(1)	(2)	(3)	(4)	Totali punti	Classifica
24	216	27	27	27	297	25°
25	225	28	28	28	309	26°
26	234	29	29	29	321	27°
27	243	30	30	30	333	28°
28	252	31	31	31	345	29°
29	261	32	32	32	357	32°
30	270	33	33	33	369	34°
31	279	34	34	34	381	35°
32	288	III	35	II	294	24°
33	297	35	I	35	402	36°
34	306	I	II	36	345	30°
35	315	II	36	I	354	31°
36	324	36	III	III	366	33°
37	333	37	37	37	444	37°
.....

(1) Punti di graduatoria dei 90.000 votanti (24 x 9; 25 x 9; 26 x 9).

(2, 3, 4) Punti di graduatoria dei tre gruppi di diecimila votanti ciascuno.

Si osservano i seguenti spostamenti: a) il 32° passa al 24°; posto b) il 34° sale al 30° posto; c) il 35° al 31°; d) il 36° al 32°.

B) *Ipotesi che l'elettore abbia la facoltà di graduare sino a cinque candidati.*

Esempio III. — Spostamenti nelle posizioni di testa determinati da un terzo dei votanti.

Si riprenda il caso dell'esempio I, e si abbia la seguente disposizione (per la spiegazione delle colonne vedi l'esempio primo):

Ord. iniziale dei candidati	(1)	(2)	(3)	(4)	Totali punti	Classifica
1	6	6	6	6	24	II
2	12	7	7	7	33	IV
3	18	II	I	I	22	I
4	24	III	8	V	39	IV
5	30	8	9	8	55	VI
6	36	9	10	9	64	VII
7	42	10	IV	10	66	VIII
8	48	I	II	III	54	V
9	54	11	11	11	87	X
10	60	IV	III	II	69	IX
11	66	12	12	V	95	XII
12	78	V	V	22	94	XI
.....

Si osservano i seguenti spostamenti: a) il 3° candidato passa al 1° posto; b) l'8° sale al 5° posto; c) il 10° al 9° e il 12° all'11°.

Esempio IV. — Spostamenti nelle posizioni centrali (o di coda) determinati da *un quinto* dei votanti.

Si abbiano 150.000 votanti dei quali 120.000 lascino inalterato l'ordine iniziale (colonna 1), mentre gli altri 30.000 introducano nelle posizioni centrali le variazioni indicate nelle colonne 2, 3 e 4 (10.000 votanti a colonna). Si avrà:

Ord. iniziale dei candidati	(1)	(2)	(3)	(4)	Totali punti	Classifica
22	264	27	27	27	345	23°
23	276	28	28	28	360	24°
24	288	29	29	29	375	25°
25	300	30	V	IV	339	22°
26	312	31	30	30	403	27°
27	324	32	31	31	418	28°
28	336	33	32	32	433	29°
29	348	34	33	33	448	31°
30	360	35	34	34	463	35°
31	372	36	35	35	478	36°
32	384	III	I	II	390	26°
33	396	37	36	36	505	37°
34	408	I	II	37	448	32°
35	420	II	37	I	460	34°
36	432	IV	III	III	442	30°
37	444	V	IV	IV	458	33°
38	456	38	38	38	570	38°
.....

Si osserva che: il 25° va al 22° posto; il 32° al 26°; il 34° al 32°; il 35° al 34°; il 36° al 30°; il 37° al 33° posto.

C) *Ipotesi che l'elettore abbia piena facoltà di graduare tutti i nomi o di cancellarli tutti meno uno.*

Esempio V. — Caso di una Circoscrizione con dieci seggi in cui *i due quinti* dei votanti si avvale della facoltà di graduare o di cancellare. (Su 50.000 votanti, 30.000 lasciano inalterato l'ordine iniziale).

Ord. iniziale dei candidati	(1)	(2)	(3)	(4)	Totali punti	Classifica
1	3	11 (a)	11	25		III
2	6	11	11	28		IV
3	9	11	11	31		VI
4	12	11	11	34		VIII
5	15	3	11	29		V
6	18	2	1	21		I
7	21	1	2	24		II
8	24	4	3	31		VII
9	27	5	4	36		IX
10	30	6	5	41		X

Si osserva che l'ordine iniziale è stato profondamente sconvolto: al primo posto è andato al sesto; al secondo il settimo; al terzo il primo; al quarto il secondo; al sesto il terzo e così via. Nel caso che a questa lista fossero spettati quattro seggi due deputati sarebbero stati quindi designati dagli elettori e gli altri due in virtù della graduatoria proposta dal Comitato e confermata dai trentamila votanti che la lasciarono inalterata.

(a) Il punto 11 (10 + 1) si attribuisce ai nomi cancellati.

SEDUTA DEL 29 SETTEMBRE 1945

Verbale n. 13

Sistema misto e diritto di scelta dell'elettore.

Aperta la seduta, SELVAGGI ricorda che nella riunione del 15 settembre espose le linee di un progetto che, a suo parere, concilia le esigenze della rappresentanza delle correnti politiche rilevanti con la possibilità di scelta dei candidati da parte dell'elettore, eliminando l'inconveniente di temperamenti illusori o perturbatori. Fa presente che la Commissione non aveva ancora fatto un esame ponderato di quel disegno nè di quello di FUSCHINI, quando fu presentato un ordine del giorno da BATTAGLIA e TERRACINI, approvato a maggioranza: la Commissione ritenne che l'attuazione della proporzionale, in larga circoscrizione, non fosse dissociabile dallo scrutinio di lista, salvi temperamenti per salvaguardare la libertà e l'autonomia dell'elettore nella scelta dei candidati.

In realtà, non fu un voto decisivo perchè rimaneva la riserva di studiare un congegno idoneo a proteggere l'autonomia individuale nella scelta del candidato entro il programma politico al quale ciascun elettore ritiene di aderire. Considerata l'ampia discussione svoltasi nelle ultime due sedute, egli rileva alcuni elementi di orientamento.

Il voto di preferenza limitato ad una sola designazione non sembra mezzo idoneo; in una grande circoscrizione, per es. in Lombardia con 73 candidati, si potrà dare il voto di preferenza ad una sola persona, mentre nella Lucania con 7 candidati, si avrebbe identica facoltà. Il temperamento avrebbe, peraltro, effetti assai limitati. Evita alcuni inconvenienti ma non tutti ed è quasi insignificante per i risultati.

Se la designazione fosse multipla, se cioè l'elettore potesse dare un certo numero di voti di preferenza, proporzionale al numero dei candidati, questa facoltà degenererebbe facilmente in contrasti ed in deviazioni di varia natura, delle quali si è già fatta esperienza. In sostanza il voto di preferenza presenta gravi inconvenienti e pericoli.

La cosiddetta graduazione semplice, è in sostanza una forma di procedimento preferenziale. La graduazione integrale, studiata e proposta da SCHEPIS, è troppo complessa ed è essenzialmente illusoria perchè lo spostamento pieno della graduatoria predisposta dai partiti è possibile per effetto di maggioranza. Data la complessità di questo procedimento, il costo non sarebbe proporzionato al risultato.

Per queste ragioni richiama l'attenzione della Commissione sul disegno da lui esposto il 15 settembre corrente. Ove lo creda, la Commissione potrà discuterne. Se la maggioranza non fosse favorevole, ma il disegno fosse considerato meritevole di considerazione, si potrebbe tradurlo in schema di legge ed allegarlo alla relazione perchè sia esaminato nell'ulteriore corso delle discussioni e consultazioni degli organi competenti.

Ricorda che il disegno da lui segnalato non riproduce nemmeno indirettamente il sistema di elezione a collegio uninominale. In realtà non soltanto assicura la proporzionale, ma attua anche lo scrutinio di lista. Gli sembra che tale sistema corrisponda alla duplice esigenza della rappresentanza delle correnti ideologiche e dell'orientamento politico del paese nella Costituente e della selezione dei valori individuali da parte degli elettori, associando il candidato al partito al quale essi aderiscono. Come risulta dallo schema sommario già presentato, nella circoscrizione regionale si formerebbero collegi corrispondenti al numero dei seggi a ciascuno di essi spettanti in rapporto al numero degli abitanti. Nei singoli collegi ciascun partito o gruppo presenterebbe liberamente il proprio candidato. La lista dovrebbe contenere il nome del candidato e la indicazione del partito o gruppo al quale appartiene. L'elettore designerà con un segno di candidato e quindi necessariamente il partito al quale dà il

suo voto. Sommati i voti riportati dai singoli candidati di ogni partito o gruppo nei vari collegi, si procederà alla somma dei risultati singoli per formare il totale dei voti spettanti a ciascun partito o gruppo nella circoscrizione regionale. I seggi saranno distribuiti proporzionalmente. L'assegnazione ai candidati di ciascun partito o gruppo sarà fatta in ragione dei voti ottenuti da ciascuno di essi.

SELVAGGI fa presente di aver già esposto i vantaggi di questo sistema. Il solo inconveniente apprezzabile, secondo lui, è che un collegio concentri la sua maggioranza su un candidato che poi non risulti eletto. Ma questa eventualità dipende dal sistema della proporzionale a base regionale e conferma il principio che il collegio non elegge il deputato, ma concorre con voto individuale alla attuazione della proporzionale e dello scrutinio di lista. Rileva per altro che non si tratta della elezione di deputati ad una assemblea normale, ma si cerca un procedimento adatto alla Costituente e ai suoi fini. Gli eletti saranno espressione dell'indirizzo politico regionale e nazionale. Prega i Commissari di segnalare ponderatamente eventuali obiezioni.

STOLFI, ripetendo le obiezioni a suo tempo svolte in merito al sistema proposto, si sofferma in particolare a porre in evidenza la possibilità che l'elettore non gradisca l'unico candidato proposto dal suo partito nel proprio collegio, rileva altresì l'altro inconveniente conseguente alla necessità di formare collegi uguali di circa 30.000 elettori, il che importerebbe le medesime difficoltà incontrate per la formazione dei collegi uninominali. A tali osservazioni accede AGRO', aggiungendo che ritiene insuperabile l'inconveniente della grave delusione e del disappunto degli elettori i quali mal potrebbero sopportare che il candidato del loro collegio, il quale abbia ottenuto maggioranza dei voti, non riesca poi ad essere eletto per effetto del reparto proporzionale dei seggi.

STORONI e STOLFI mettono in rilievo anche il pericolo che l'assegnazione dei candidati a determinati collegi avvenga ad arbitrio delle direzioni dei partiti, accentuando, ancora di più che col sistema della semplice lista bloccata, i poteri dei comitati sia nei rapporti dei candidati che del corpo elettorale, dal quale pertanto non sempre verrebbe espresso l'elemento più idoneo del partito. Il progetto, osserva CIFARELLI, presenta in sostanza gli stessi difetti che rendono male accetta la lista bloccata per l'eccessivo potere della volontà dei comitati e dei partiti nelle elezioni, che devono invece essere fatte liberamente dagli elettori. Si attuerebbe, per giunta, con un congegno complicato e poco convincente.

Risponde a tali obiezioni SELVAGGI rilevando che altri e più gravi rilievi si possono fare allo scrutinio di lista rigido. Il sistema da lui proposto offre il vantaggio di minore astrattezza e di maggiore consapevolezza nella preferenza, la quale sarebbe esercitata senza contrasti e lotte deprimenti. Con un congegno che rispetti l'autonomia e la libertà dell'elettore, si desta maggiore interesse alla votazione; circoscrivendo l'ambito della scelta si evitano conflitti e collusioni. Si riserva di dare ampia giustificazione scritta del suo disegno. Soggiunge che sarebbe ben lieto se fosse accettato quello del collega FUSCHINI, alquanto affine.

SPTAFORA, premesso che egli è fautore della lista bloccata anche per la semplicità del suo sistema, così necessaria data l'attuale situazione, rileva che il progetto proposto da SELVAGGI è meritevole di grande considerazione e di essere quindi segnalato al governo.

Non può tuttavia nascondersi i principali inconvenienti cui dà luogo il predetto progetto. Egli è preoccupato specialmente dal fatto che con tale sistema si dia all'elettore l'illusione del collegio uninominale senza però concedergliene i vantaggi e raccogliendone invece tutti i principali difetti che fatalmente si riconnettono ad una lotta che non si svolge tanto per l'affermazione di rilevanti idee politiche quanto di interessi personalistici. Anche da ASTUTI vengono ripetute analoghe osservazioni. Egli precisa, per quanto riguarda i candidati che non è esatto parlare di equiparazione del sistema proposto con quello della lista bloccata.

Invero la graduatoria dei candidati non è prestabilita dai presentatori delle liste, bensì in seguito al risultato della votazione. Ma è d'altra parte da osservare che questa graduazione è arbitraria, perchè non viene stabilita secondo i voti di uno stesso collegio, come nel sistema della proporzionale, ma in base ai voti ottenuti dai vari candidati in collegi diversi, e con elezioni che, in realtà, si effettuano *intuitu personae*.

Inoltre, per quanto riguarda i partiti, serie difficoltà si presentano, data la grande incertezza in cui essi oggi si troverebbero, nell'attribuire i candidati ai vari collegi. A parte l'inconveniente infatti del trasferimento nella fase dell'attribuzione dei collegi, di tutte le lotte ed intrighi propri del sistema delle preferenze all'atto della votazione, le direzioni dei partiti, per l'ignoranza delle varie tendenze dei collegi e del seguito che in essi hanno i candidati, potrebbero facilmente o sacrificare un candidato di valore assegnandolo ad un collegio ove possa eventualmente cadere, ovvero avvantaggiare, anche non intenzionalmente, il candidato non meritevole collocandolo in un collegio più facile per lui. Riaffermando il suo avviso contrario alla lista rigida, egli dichiara di essere stato perplesso nella scelta tra il sistema della preferenza e della graduazione, ma che dopo attenta riflessione egli si sentirebbe inclinato, nel collegio a base vasta, verso il voto preferenziale e riterrebbe più prudente adottare il sistema elaborato con la legge del 1919 attraverso un profondo studio, che quello mai attuato della graduazione integrale. Resterebbe soltanto da stabilire il numero delle preferenze.

MORTATI, riaffermando il concetto già svolto altre volte, fa presente che si tratta dell'affermazione di idee e di tendenze e non di persone, e che a tal fine meglio degli altri risponda il sistema della graduazione integrale.

Anche CIFARELLI condivide le premesse di MORTATI; in merito però alla attuazione del diritto di scelta in relazione alla lista predisposta, egli ritiene necessario che la Commissione risponda ai seguenti quesiti: deve esistere un ordine di lista predisposto dal partito o dal comitato presentatore? Quale valore deve attribuirsi a tale ordine predisposto? Se un elettore non si vale della facoltà di esprimere la sua preferenza, che valore deve avere il suo silenzio? Deve essere interpretato, tale silenzio, come conferma, dell'ordine predisposto della lista? Moralmente e giuridicamente ciò sarebbe sostenibile, ma non politicamente perchè si darebbe peso ad una massa inerte e molto probabilmente priva di valore politico, mentre se della facoltà di valersi della preferenza non si avvalgono molti elettori si finisce per attuare in sostanza un sistema di liste bloccate. Occorrerà poi stabilire un «quorum» perchè la preferenza valga? Ciò pure sarebbe sostenibile moralmente e giuridicamente ma non politicamente perchè con l'attuazione del voto preferenziale si realizza in sostanza un democratico sistema di elezione, entro ogni lista, tra i candidati della stessa.

Condividono le stesse idee ASTUTI e STORONI. Quest'ultimo però non è d'accordo nel ritenere moralmente e giuridicamente fondata l'equiparazione del silenzio dell'elettore alla manifestazione espressa della sua preferenza. Tale questione solleva una viva polemica fra lui e PAONE riassunta e conclusa da SELVAGGI, il quale pone nei seguenti termini il problema sull'argomento in generale discusso nelle ultime tre sedute.

- 1) E' opportuno attribuire ai Comitati il potere di stabilire precedenze, con ordine vincolante?
- 2) E' preferibile attribuire ai Comitati la facoltà di predisporre un ordine di graduazione, salvo il diritto dell'elettore di modificarlo?
- 3) O si ritiene opportuno attribuire al Comitato la facoltà di designare senza alcun ordine i candidati, lasciando all'elettore il diritto di enunciare preferenze?

In merito alla tesi sostenuta da MORTATI e CIFARELLI, circa la necessità della prevalenza delle idee e dei programmi sugli uomini, egli dichiara di essere d'accordo. Rileva però che, ove non si voglia rimanere nel

campo delle astrazioni, deve pure ammettersi che idee e programmi si incarnano in uomini.

Dopo ulteriore ed ampia discussione, si decide alla fine di porre ai voti il seguente quesito:

« Ritiene la Commissione che per l'attuazione della proporzionale sia preferibile il sistema della cosiddetta lista bloccata, nella quale l'ordine delle precedenze prestabilite è vincolante? ».

La Commissione si pronuncia negativamente con sei voti contrari e tre favorevoli (MANI, PAONE, SPATAFORA) e uno astenuto (SELVAGGI).

Viene quindi posto in votazione il seguente quesito:

« Ritiene la Commissione che ai comitati elettorali presentatori di liste sia da attribuire il potere di stabilire un ordine di precedenza modificabile dagli elettori? ».

Si precisa che il quesito si riferisce alla possibilità della diversa graduazione dell'ordine prestabilito dai comitati. La Commissione si pronuncia positivamente con sei voti favorevoli, tre negativi (ASTUTI, CIFARELLI, AGRO') e uno astenuto (SELVAGGI). ASTUTI ed AGRO' dichiarano che sarebbero stati favorevoli nel caso si adottassero collegi sub-regionali con un numero di candidature non superiori a venti, in modo da rendere effettivamente esercitabile la preferenza dell'elettore. A chiarimento della votazione CIFARELLI precisa che è contrario al sistema della graduazione in quanto lo ritiene in sostanza implicitamente e inevitabilmente un sistema di liste bloccate ed è invece favorevole al sistema della preferenza, su lista non graduata, con diritto all'elettore di esprimere la sua preferenza per un solo dei candidati della lista per cui dà il voto, e senza cancellazioni. ASTUTI ed AGRO' dichiarano inoltre di ritenere che, in ampio collegio regionale, la facoltà di graduazione renda praticamente illusoria la facoltà di designazione nominativa concessa agli elettori. Si associano quindi, limitatamente a questa ipotesi, alla dichiarazione di CIFARELLI.

Dopo di che viene discusso entro quali limiti e come debba esercitarsi la facoltà di graduazione da parte degli elettori. Si riaccende viva discussione per opera di coloro che avevano votato sfavorevolmente; nel corso di essa vengono nuovamente sollevati dubbi sulla efficacia e sulla difficoltà di attuazione di tale sistema. Il Presidente rileva che anche egli è convinto che la seconda risoluzione votata dalla Commissione, a parte le gravi difficoltà di attuazione, porti praticamente alla lista bloccata, giacché la graduazione, per essere efficace, presuppone una maggioranza positiva. Data l'importanza decisiva dell'argomento, invita la Commissione a discuterne nella prossima seduta per adottare una decisione definitiva sul delicato e dibattuto argomento.

SEDUTA DEL 3 OTTOBRE 1945

Verbale n. 14

Voto degli italiani all'estero, dei prigionieri e degli internati.

Aperta la seduta SPATAFORA comunica alla Commissione di aver conferito con il Ministro, il quale ha rilevato la necessità che la Commissione affretti i suoi lavori. Fa quindi presente che il Presidente del Consiglio dei Ministri ha incaricato l'Ufficio Elettorale del Ministero dell'Interno di esaminare la questione concernente la opportunità di concedere agli italiani all'estero, ai prigionieri ed agli internati che tuttora sono fuori del territorio nazionale, la possibilità di esercitare il diritto di voto. Il

predetto Ufficio ha fatto in proposito la seguente relazione sull'argomento in merito al quale, per espresso incarico del Presidente del Consiglio, deve ora pronunciarsi il Ministero per la Costituente.

« Le questione relativa all'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero non è stata finora presa in considerazione nè consta che essa abbia formato oggetto in passato di proposte legislative.

Tale omissione — se di omissione può parlarsi — si comprende di leggieri, per poco che s'abbia riguardo alla complessità del problema ed alle difficoltà di ordine tecnico giuridico e pratico che ne scaturiscono ed alle quali non riesce agevole avviare in tutto od anche parzialmente soltanto.

Un primo ostacolo — e lo ha rilevato la stessa nostra rappresentanza diplomatica in Gran Bretagna in una lettera testé rivolta al Ministero degli Esteri — si ha nel fatto che fino a quando non riprenderanno la loro attività gli Uffici Consolari, ed anche per un congruo periodo di tempo dopo l'inizio del funzionamento degli Uffici medesimi, non sarà possibile aggiornare i registri dei connazionali.

Siffatta circostanza assume evidentemente valore preclusivo nell'ipotesi che si intenda assoggettare l'esercizio del diritto in parola alle norme, modalità e condizioni vigenti per i cittadini che vivono nel territorio metropolitano. Ed invero, poichè il presupposto essenziale per la partecipazione all'elettorato è, in tal caso, la iscrizione in apposite liste, non vi ha dubbio che l'osservanza di tale adempimento rimane prettamente subordinata a quell'aggiornamento cui si è innanzi accennato e che, sotto certi aspetti, ha la stessa rilevanza giuridica dell'iscrizione anagrafica dell'elettore rimasto in patria.

Ma, quando anche riesca a superarsi, nell'attuazione pratica, oltre che nel tempo, in relazione alla istanza di una sollecita convocazione dei comizi per la Costituente, la pregiudiziale dell'aggiornamento dei registri predetti e, quindi, della compilazione delle liste, resterebbe pur sempre da risolvere altri presupposti che dalla realizzazione dell'indicata pregiudiziale direttamente conseguono, quando non la condizionano addirittura.

Ed infatti, come e da quale organo e con quali modalità verrebbe provveduto all'accertamento delle cause che, a termine dell'articolo 2 del Decreto Ministeriale 24 ottobre 1944 recante le norme di carattere esecutivo per la formazione delle liste, sono di ostacolo all'esercizio dell'elettorato attivo e passivo? Una volta realizzato anche siffatto presupposto occorrerebbe naturalmente determinare gli organi cui dovrebbero essere commesse, a seconda delle rispettive competenze, la compilazione, revisione ed approvazione definitiva delle liste, nonchè la decisione dei ricorsi che fossero eventualmente proposti avverso le operazioni testé accennate.

Con ciò non sarebbe certo esaurita la serie delle questioni di ordine tecnico, giuridico e pratico, perchè, conclusa la fase preliminare alla convocazione dei comizi, rimarrebbe da disciplinare la costituzione dei seggi elettorali sia come composizione dell'ufficio che come attrezzatura, la distribuzione dei certificati di iscrizione nella lista, il modo più sicuro e spedito di far conoscere agli interessati il giorno, l'ora ed il luogo della votazione, le operazioni di scrutinio, così via.

Specialmente per ciò che concerne la votazione, è da tenere presente che, mentre nel caso del referendum e di adozione della scheda di Stato, la procedura si semplifica al massimo grado, nell'ipotesi invece di elezioni sulla base di scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale e, quindi, con liste concorrenti, sorgono nuove difficoltà che non riesce agevole superare. Data l'esigenza di una sincrona elezione all'interno come all'estero, occorrerebbe almeno un mese e mezzo prima della data di convocazione dei comizi, spedire alle rappresentanze diplomatiche e consolari, tutto il materiale occorrente: schede, buste, istruzioni per il funzionamento dei seggi, liste dei candidati, etc. Ora, quale partito può essere disposto a compilare, con anticipo così notevole, la lista dei propri candidati che, per intuitive ragioni, è suscettibile di variazioni fino all'ultimo giorno utile

per la presentazione ed il deposito? Ed ammesso che i partiti siano disposti a tanto, o che intervenga all'uopo una espressa disposizione di legge, della cui opportunità è più che lecito dubitare, è chiaro che, in tal modo, il risultato finale complessivo degli scrutini, verrebbe ad essere ritardato di un tempo pressochè uguale a quello occorrente per l'invio del materiale predetto.

Qualora si voglia ovviare a tale inconveniente, che determina conseguenze di notevole rilievo, bisognerà congruamente anticipare le operazioni di votazione all'estero affinché allo spoglio delle schede relative possa procedersi in guisa che i risultati siano comunicati all'ufficio centrale elettorale contemporaneamente a quelli del responso delle urne nell'ambito del territorio nazionale.

Senza scendere alla disamina di altri aspetti del problema, quali si profilano nell'ipotesi di connazionali viventi in zone assai lontane dalle sedi consolari, massime ai fini della compilazione ed approvazione delle liste, appare manifesto da quanto si è detto che il problema, pur meritando di essere tenuto presente per una possibile soluzione nel futuro, allorchè le condizioni generali saranno normalizzate, si presenta — almeno oggi — di impossibile soluzione.

Nè le difficoltà, cui si è accennato, potrebbero essere eliminate dalla concessione agli Italiani all'estero del voto *per procura*: questo sistema potrebbe ovviare solo degli inconvenienti inerenti alla espressione del voto; ma susciterebbe pur sempre quelli ben gravi, cui si è accennato, circa la formazione delle liste. Nè è escluso che altri ne possano sorgere in relazione al sistema elettorale, che sarà in concreto adottato (scelta del collegio al quale il voto deve riferirsi etc.).

Per quanto riguarda i prigionieri di guerra, gl'internati, etc. il problema non sorge per l'iscrizione nelle liste elettorali, perchè i cittadini già residenti nel Regno, i quali attualmente risultano lontani dalla patria in dipendenza del servizio militare o per essere stati deportati per il lavoro obbligatorio o per altre cause connesse con la guerra, mantengono a tutti gli effetti la loro iscrizione nel registro di popolazione del comune di residenza e sono, di conseguenza, iscritti nelle relative liste elettorali.

La questione sorge, invece, circa la possibilità del concreto esercizio del diritto di voto. Ma la organizzazione della votazione all'estero presenta — come si è accennato per gli emigrati — difficoltà non superabili nelle attuali contingenze, e tanto maggiori tanto più è precaria e fluttuante la situazione dei prigionieri e degli internati, di cui è in corso il rimpatrio e, di conseguenza, il continuo spostamento da una località all'altra.

Qui forse potrebbe soccorrere l'istituto del voto per procura, per dar modo a coloro che non sono ancora tornati in patria, dopo esserne stati lontani per causa di guerra, di manifestare la loro volontà nelle prossime consultazioni.

E' da far presente, infine, che il problema, ad avviso di questo Ufficio, non riguarda tanto le elezioni amministrative, per le quali appare di scarso rilievo l'interesse dell'emigrato e dalle quali si è già precisata la esclusione dei militari, quanto quelle politiche e, in particolare, quelle per l'Assemblea Costituente. Si ritiene pertanto opportuno recare a conoscenza del Ministero per la Costituente le considerazioni sopra svolte, affinché voglia recare nella propria specifica competenza il proprio esame sulla questione e faccia conoscere a lei, signor Presidente, le proprie conclusioni al riguardo ».

SPATAFORA fa presente che alla questione in esame è connessa la richiesta fatta da 4.000 italiani residenti nella Repubblica di S. Marino i quali desiderano votare.

In merito alla questione di cui trattasi, SPATAFORA, in relazione alla proposta della votazione per procura, osserva che se detta procura contenesse il mandato di eleggere un determinato candidato o una determinata lista concorrente, verrebbe meno la segretezza del voto, a parte l'impossibilità di controllare l'adempimento del mandato stesso. Se la procura desse al procuratore la facoltà di scegliere a suo libito il candidato o la

lista da votare potrebbe rimanere vulnerato il principio della unicità del voto, col trasferite in altro elettore residente in Italia il completo esercizio di un diritto che è strettamente personale. E, se il mandatario non fosse elettore, in concreto gli si darebbe la facoltà di votare; senza tacere il caso di quella persona, elettore o no, che potrebbe votare numerose volte, in quanto provvista di numerose procure.

Per quanto riguarda poi i residenti nella Repubblica di S. Marino, SPATAFORA osserva che essi possono votare nelle provincie limitrofe, o dalle quali provengono, se non hanno fatto ancora il cambiamento di residenza.

BATTAGLIA ritiene inutile prendere in considerazione la richiesta dei residenti nella Repubblica di S. Marino, sia per le ragioni esposte da SPATAFORA, sia perchè si tratta in massima parte di rifugiati politici per i quali non è necessario fare un trattamento di preferenza. Per quanto si riferisce alla questione degli internati e dei prigionieri, è del parere di cercare di risolverla in qualche modo, trattandosi di una massa di circa due milioni di individui, in gran parte benemeriti. E' perfettamente d'accordo sulla impossibilità di adottare il sistema del voto per procura. Ravvisa però la necessità che la Commissione prenda in esame attentamente la questione. Si potrebbe ad esempio, egli suggerisce, organizzare una votazione sul luogo, eliminando la necessità di mandare dall'Italia il materiale elettorale.

ASTUTI esprime l'opinione che sia doveroso esaminare ogni pratica e seria possibilità di concedere il voto ai prigionieri ed internati, data l'importanza politica che avrebbe una esclusione di queste categorie, e le reazioni prevedibili che ne seguirebbero.

MORTATI ritiene possa riuscire opportuno tenere presente la soluzione che la legge preparatoria della costituente di Weimar dette al problema in esame. Essa stabilì che si tenessero delle elezioni suppletive, alle quali avrebbero dovuto prendere parte quei militari che si trovavano al momento della convocazione dei collegi, fuori Patria e nella impossibilità di votare.

COSENTINO invece è del parere che, su una massa di 25 milioni di elettori, due milioni hanno poca importanza.

Affinchè l'argomento sia prima ben ponderato, alla unanimità si decide di rinviarne la discussione alla prossima seduta.

Voto agli ecclesiastici

Il Vice Presidente quindi invita la Commissione a sciogliere la riserva riguardante la posizione degli ecclesiastici agli effetti del diritto elettorale passivo.

Rilevato che la esclusione prevista dalla legge del 1919 si riferiva soltanto ai rappresentanti della Chiesa Cattolica Apostolica romana e non a quelli degli altri culti (SPATAFORA), la Commissione delibera all'unanimità di *non escludere dalla eleggibilità gli ecclesiastici aventi cura d'anime o giurisdizione con obbligo di residenza, quelli che ne fanno le veci e i membri dei capitoli, stabilendo perciò di non farne menzione come nella legge del 1923.*

Preferenze e graduazioni.

Dopo di che la Commissione riprende la discussione sull'argomento dei temperamenti concernenti la libertà di scelta dell'elettore.

In relazione a dubbi sollevati sul significato delle due risoluzioni votate dalla Commissione nella precedente seduta, il Vice Presidente chiarisce che mentre con la prima risoluzione si è escluso il sistema della lista er-

meticamente chiusa con ordine di graduazione non modificabile, con la seconda è stata ammessa la predisposizione di un ordine di graduazione, salva la facoltà di modificazione per voto degli elettori. Tale sistema, egli chiarisce, esclude la preferenza in *sensu proprio* il cui presupposto è la lista senza ordine prestabilito. Infatti l'ordine di precedenza non può essere modificato se non da una manifestazione contraria di volontà con un determinato coefficiente, che per il caso limite (spostamento dall'ultimo al primo posto) richiede la metà più uno degli elettori concordi.

PAONE, premesso che con la risoluzione votata non è più il caso di parlare di voto di preferenza in senso tecnico, ricorda di essere stato favorevole al criterio della graduazione da parte dei candidati, ma limitatamente soltanto a poche variazioni per evitare gli inconvenienti della eccessiva complicatezza del sistema nel caso della graduazione integrale. Riconosce però che su tale punto la Commissione non ha ancora deliberato.

BATTAGLIA osserva che invece con la seconda risoluzione della Commissione non è stata affatto pregiudicata la possibilità del voto di preferenza: nulla vieta infatti, egli osserva, che l'elettore, modificata la graduazione fatta dal partito, possa contemporaneamente esprimere la sua preferenza per qualche candidato.

STORONI, commentando il sistema della graduazione, proposto da SCHEPIS, osserva che esso è troppo complicato, richiede troppo tempo per gli scrutini, e in ogni modo non è adatto per i grandi collegi.

ASTUTI dichiara di essere d'accordo con PAONE nel constatare che la Commissione ha già votato per il sistema della graduazione, ma deve tuttavia rilevare che le due risoluzioni sono fra loro in contrasto: la maggioranza della Commissione, approvando la seconda risoluzione, messa ai voti nella seduta precedente, ha posto praticamente nel nulla la prima risoluzione votata. La facoltà di scelta dell'elettore è possibile soltanto con il sistema delle liste non graduate, con facoltà di voto preferenziale da parte degli elettori, non può aver pratica attuazione con quello delle liste graduate da parte dei presentatori, con facoltà di diversa graduazione da parte dei votanti. Questo secondo sistema, per quanto in teoria possa apparire più preciso e rispondente a criteri razionali, nella pratica aumenta il potere dei gruppi presentatori delle liste, e annulla quasi completamente la facoltà effettiva di scelta degli elettori. Specialmente in larghi collegi, di fronte a liste graduate di 50 nomi e più, in gran parte sconosciuti agli elettori, l'esercizio della facoltà di graduazione, anche a prescindere da ogni difficoltà d'ordine tecnico, sia per quanto concerne la scheda, che dovrà essere unica, di Stato, sia per quanto concerne la complicazione dello scrutinio, è praticamente annullato dalla graduazione predisposta dai presentatori, la quale in teoria è indicativa e sussidiaria, ma nel fatto non potrà essere modificata che lievemente, e solo nelle posizioni intermedie, non in quelle estreme. Anche per l'elettore comune sarà reso assai difficile l'esercizio del voto: mentre ben più chiaro e facile sarebbe il votare segnando il contrassegno d'una lista, e indicando il nome di un candidato preferito. L'adesione al sistema della graduazione integrale da parte dei fautori del sistema delle liste rigide e bloccate, è, a suo giudizio, determinata appunto dalla persuasione che con esso la facoltà di scelta degli elettori è puramente illusoria e praticamente annullata. Ma da ciò non consegue che si debba, per questo, accedere alla tesi estrema, per cui dovrebbe escludersi ogni facoltà di designazione nominativa preferenziale. Al contrario, questa constatazione dovrebbe condurre ad accettare il sistema della legge del 1919, che oltre tutto ha la autorità derivante dall'essere stato approvato da una assemblea democraticamente eletta, e *in tempi di più viva consapevolezza ed esperienza dei problemi elettorali*. La Commissione, che ha respinto con sei voti contro tre la proposta di escludere ogni facoltà di designazione preferenziale, verrebbe meno al suo proposito e contraddirebbe al suo esplicito voto, accettando un sistema che in pratica questa facoltà esclude. Il sistema delle graduazioni potrebbe funzionare soltanto in collegi molto

ristretti, con liste più limitate: in grandi collegi regionali, costituirebbe solo una inutile complicazione dello scrutinio. Invece il sistema delle preferenze, su liste non graduate, ha grande efficacia. La libertà ed eguaglianza degli elettori sono contemporaneamente rispettate: chiunque può valersi della facoltà di designazione preferenziale, e chi non intenda valersene può dare un voto utile solo agli effetti della cifra di lista. Per i gruppi presentatori sarà molto più facile la formazione delle liste, nelle quali, ove fossero graduate, nessuno vorrebbe gli ultimi posti. Si eviterà anche un frazionamento delle liste, determinato dal desiderio dei candidati di essere nei primi posti. La concessione, infine, di un unico voto di preferenza, elimina o riduce al minimo gli inconvenienti e le speculazioni fra candidati ed elettori. Non è da temere che pochissime preferenze possano determinare l'ordine di graduazione, perchè, come le passate esperienze italiane dimostrano, della facoltà di voto preferenziale si avvale la grande maggioranza del corpo elettorale. Volendo conservare il principio della rappresentanza proporzionale, questo è il solo limite praticamente efficiente per garantire una qualche autonomia e libertà di scelta agli elettori, che altrimenti ne sarebbero completamente spogliati a favore dei gruppi presentatori di liste, con un sistema di scrutinio che sembra (almeno nell'attuale situazione italiana per quanto concerne l'organizzazione e vita democratica dei partiti), veramente illiberale ed antidemocratico, e pertanto non accettabile da quanti desiderino sinceramente ottenere dalle elezioni una chiara e non coartata manifestazione della volontà del corpo elettorale. La graduazione dei candidati rimessa, in modo praticamente definitivo, ai gruppi presentatori, presenterebbe inoltre il pericolo di disinteressare alla lotta elettorale grandi masse di elettori, specialmente delle province, della periferia, che avrebbero la quasi assoluta sicurezza di votare soltanto in favore dei candidati dei grandi centri, delle direzioni generali dei partiti, ai quali sarebbero probabilmente riservati, in via normale, i primi posti nelle varie liste.

SELVAGGI è d'opinione che le due risoluzioni non possano ritenersi in contrasto fra loro. La seconda, infatti, attua un mezzo per modificare l'ordine prestabilito dai partiti. Si tratta ora di stabilire le modalità e il grado di efficacia che sia da attribuire a tale mezzo. Qualora fosse ritenuto inapplicabile, o non accettabile, si potrebbe esaminare la possibilità di sacrificare ancora la libertà di scelta dell'elettore, se non fosse possibile altro mezzo idoneo.

STOLFI dice che la seconda risoluzione votata dalla Commissione è frutto di un equivoco, e sarebbe stato più opportuno, a suo parere, votare prima il terzo quesito posto dal Vice Presidente e non messo a votazione. Poichè la Commissione non era al completo nella precedente seduta, chiede che venga sentito il parere di coloro che erano assenti.

MORTATI, riconosciuto che il collegio a larga base afferma la possibilità di selezione dei candidati, ritiene opportuno che il problema sia riesaminato in relazione a quello delle circoscrizioni.

Dopo varie osservazioni, BATTAGLIA propone di tornare a discutere il secondo quesito votato nella seduta precedente, ritenendo la Commissione non vincolata dalle decisioni già prese, secondo quanto fu stabilito nelle prime adunanze, quando si riconosca la necessità di un riesame dell'argomento.

PAONE, pur ammettendo la possibilità del riesame, rileva che la discussione delle sedute precedenti è stata sufficientemente ampia ed esauriente e che, data la necessità di affrettare i lavori, occorre prima esaminare la possibilità di attuazione del congegno deliberato dalla Commissione con la seconda risoluzione. Soltanto ove tale congegno si riconosca inattuabile, se ne potrà studiare un altro e, *ultima ratio*, passare alla proposta di Battaglia.

Questi insiste però sulla richiesta di immediata votazione, e desidera un'ampia discussione relativamente ai mezzi idonei, senza limitazioni.

Il Vice Presidente, rilevato che la richiesta di PAONE non ha carattere di emendamento della risoluzione BATTAGLIA, pone ai voti la seguente risoluzione:

« *Al fine della migliore valutazione dei mezzi idonei per salvaguardare in qualche misura l'autonomia e la libertà degli elettori, la Commissione ritiene che si discuta della risoluzione concernente il secondo quesito votato dalla Commissione nella precedente seduta* ».

La risoluzione è approvata con cinque voti contrari, quattro favorevoli (ASTUTI, BATTAGLIA, AGRO', SELVAGGI) e due astenuti (FUSCHINI, COSENTINO).

SELVAGGI dichiara di aver votato favorevolmente al fine di rendere più ampia e libera la discussione.

STRANO e SCHEPIS dichiarano di aver votato negativamente nell'intesa che si possa ridiscutere del sistema solo quando la discussione sui mezzi pratici da seguire, dimostri i mezzi stessi non rispondenti agli scopi prefissi, e che si possa riesaminare, in relazione al sistema adottato, l'opportunità di adottare circoscrizioni sub regionali meglio rispondenti al principio della graduazione.

Dopo di che STOLFI fa le seguenti dichiarazioni:

« Premesso che la Commissione è incaricata di preparare la legge elettorale per la costituzione di una assemblea *straordinaria*, per deliberare la nuova costituzione dello Stato;

Premesso che la Commissione ha costantemente affermato che il congegno elettorale deve tutelare opportunamente la libertà dell'elettore nella scelta del rappresentante, non solo perchè il rispetto di questa libertà corrisponde ai più sani principi di effettiva democrazia, ma anche perchè è evidente che governi come quelli attuali, sorti da situazioni di contingenza, non essendo l'espressione effettiva della volontà del popolo, come ebbe a riconoscere anche il Ministro Nenni nel discorso di insediamento della Commissione, devono astenersi dall'imporre restrizioni o limitazioni che vulnerino o menomino sensibilmente la libertà di voto;

Premesso che l'impegno legislativo assunto dal Governo di fare della Costituente un'assemblea con poteri sovrani per la determinazione del nuovo ordinamento dello Stato ha già fortemente vincolato il diritto del popolo sovrano di determinare la nuova forma dello Stato, escludendo — almeno secondo l'interpretazione prevalente in seno alla Commissione — da un lato che il mandato conferito dagli elettori possa avere carattere imperativo e dall'altro negando alla Commissione la facoltà di proporre eventualmente un procedimento di referendum per determinati obbiettivi (ad es. per la questione istituzionale), procedimento associato a quello della elezione dei deputati della Costituente;

Premesso che col riconoscere ai comitati elettorali il diritto di proporre un ordine di precedenza vincolante, sia pure modificabile da parte degli elettori, si viene a porre il corpo elettorale sotto la tutela dei gruppi politici organizzati, tanto più che con l'adozione del collegio regionale la graduazione delle preferenze è tecnicamente impossibile o di fatto non esercitabile, sicchè da un lato si ritorna al deprecato sistema della lista bloccata, che è stato giustamente escluso dalla Commissione, che, come ha esattamente rilevato AGRO', non vuole una perenne partitocrazia, che è sempre oligarchia, più o meno illuminata, e dall'altro si restringe ulteriormente la libertà dell'elettore nella scelta del candidato, ponendo il fulcro delle elezioni non già nella domenica in cui vengono convocati i comizi, bensì nel momento in cui i gruppi politici organizzati presentano i loro candidati.

Premesso che in tal modo la funzione elettorale non consiste più nel determinare liberamente e sovranamente le persone che debbono rappresentare alla Costituente il popolo sovrano, ma viene ridotta ad un semplice controllo su ciò che è stato predisposto dai partiti e dei gruppi politici ai fini dell'elezione, sia ratificando, sia correggendo l'ordine dei candidati stabilito dai presentatori;

Ritiene che, se effettivamente la Commissione vuole mantenere ferme le due direttive, di far sì che ogni corrente di pensiero che goda di un certo seguito nel Paese venga rappresentata nella Costituente, assicurando nel tempo stesso un considerevole margine di scelta del candidato da parte dell'elettore nell'interno delle liste, è necessario temperare lo scrutinio di lista col sistema dell'unico voto preferenziale. In tal modo i seggi saranno distribuiti proporzionalmente al numero dei voti riportati dai partiti o dai gruppi; e l'assegnazione dei candidati del singolo partito o gruppo sarà fatta in ragione dei voti di preferenza ottenuti da ciascuno di essi.

Gli argomenti, a favore della tesi sostenuta, che si accennano di sfuggita, sono: semplicità estrema della votazione e dello scrutinio; si elimina il grave pericolo di una troppo intensa dipendenza dell'eletto dal partito designatore (o dalla sua direzione); si assicura la massima libertà di scelta da parte dell'elettore, associando la espressione delle valutazioni personali e dell'orientamento politico, cioè della adesione a gruppi o partiti; si impedisce che correnti e tendenze ideologiche si esauriscano nell'orto conchiuso delle direzioni o dei congressi dei partiti; si favorisce la larga partecipazione dei cittadini al voto, interessando il corpo elettorale alla lotta politica; si esclude che nella graduazione dei candidati affidata ai partiti possa prevalere la considerazione di situazioni e interessi personali di privilegio, come in più di un caso sembra essere avvenuto per le designazioni dei consultori nazionali; si elimina la lotta nel seno del partito fra gli esponenti migliori di esso per assicurarsi un migliore posto nella graduatoria, etc. ».

Il Vice Presidente quindi apre la discussione sui mezzi idonei per la modificazione da parte dell'elettore dell'ordine prestabilito nella lista.

BATTAGLIA osserva che è molto difficile trovare dei mezzi idonei. Egli rinnova la sua proposta di innestare il sistema delle preferenze in quello delle precedenze. Dato che con il sistema della graduazione si danno molti voti di preferenza, tanti cioè quanti sono i candidati compresi nella lista, senza in effetti, dare alcun potere agli elettori di modificare l'ordine proposto, avendo tale potere una certa efficacia soltanto se esercitato da un forte numero di elettori nello stesso senso, egli ritiene che in aggiunta al potere di graduazione debba conferirsi anche la facoltà di stabilire una preferenza nella graduazione. Non esiste altra possibilità per salvaguardare la libertà dell'elettore. Nel caso che tale sistema sia tecnicamente inattuabile, bisognerebbe allora tornare alla circoscrizione più ristretta, ipotesi questa che secondo lui deve essere esclusa.

CIFARELLI si associa alle suddette considerazioni, insistendo nel mettere in rilievo gli inconvenienti del sistema della graduazione. Riportandosi ad un esempio precedentemente fatto da STORONI fa notare che se la maggioranza dei votanti muta, ma in modi diversi, l'ordine di lista prestabilito, è battuta in effetti anche da una ristretta minoranza dei votanti, se questa, compatta, lascia immutato tale ordine. Rileva inoltre che il sistema proposto da BATTAGLIA, di inserire cioè sulla graduazione il sistema del voto preferenziale, presenterebbe notevoli difficoltà di attuazione.

Anche SCHEPIS rileva la inattuabilità di tale sistema, che si fonderebbe su due principi inconciliabili.

Quorum preferenziale.

A questo punto prende la parola FUSCHINI il quale raccomanda di attenersi per quanto possibile al sistema del 1919, considerando però la necessità di avviare il Paese ad una vera democrazia, la quale può e deve essere attuata soltanto mediante i partiti che rappresentano rilevanti correnti di idee. E' necessario pertanto, innanzi tutto evitare la lista libera e dare efficacia giuridica alla graduatoria stabilita dai Comitati presentatori. E' altresì necessario che anche la volontà degli elettori sia

rispettata, ma soltanto nel caso in cui essa sia manifestata in modo tale da rappresentare la espressione di apprezzabili correnti di idee. Non è favorevole al sistema della preferenza unica, la quale, a sua opinione, acutizza la lotta in seno ai partiti, e ritiene invece preferibile la preferenza multipla limitata però a poche persone. Il voto preferenziale dovrebbe così modificare l'ordine prestabilito nelle liste soltanto ove sia espresso da un congruo numero di elettori nello stesso senso. Gli sembrerebbe eccessivo stabilire il quorum nella metà più uno come nel sistema della graduazione integrale (nel caso limite). Tale quorum potrebbe essere abbassato ad una aliquota di elettori inferiore e fissa, ad esempio di un terzo. Se il candidato non raggiunga tale quorum, rimane ferma la graduatoria stabilita dal partito. Questo sistema, che egli raccomanda alla Commissione, è molto semplice e non richiede i calcoli complicati del congegno della graduazione proposto da SCHEPIS; rispetta la volontà dei partiti ed anche la volontà degli elettori, quando essa abbia una determinata forza; per la sua maggiore efficacia potrebbe essere riesaminata la questione delle circoscrizioni elettorali stabilendo dei collegi più ristretti, sub regionali, anche per facilitare e abbreviare le operazioni di scrutinio, il che ha la sua importanza anche politica per l'esigenza interna ed internazionale di conoscere al più presto i risultati delle elezioni. Resta chiarito che il voto, dato alla lista senza indicazioni di alcuna preferenza, non influisce nel computo dei voti per i candidati, come avviene invece nel sistema della graduazione in cui esso viene considerato quale voto di precedenza dato nel senso proposto dal partito: tutti i candidati sono sullo stesso piano ed hanno lo stesso punteggio, tenendosi conto soltanto dei voti di preferenza e lasciando nell'ordine stabilito dal partito quei candidati che non raccolgono alcuna indicazione preferenziale. Insomma è il sistema della legge del 1919, modificato e adeguato alla nuova realtà storica e alle finalità della Costituente.

AGRO' osserva che vi è una questione di principio da risolvere sulla efficacia del valore della funzione del partito, Comitato elettorale, o gruppo presentatore delle liste. Il Comitato presentatore, nel sistema di democrazia che si avvia a diventare organico, ha la funzione di preparare le elezioni ma non di farle. Se ci distacciamo dal voto di preferenza della legge 1919 e adottiamo un quorum o altro sistema per cui occorra il concorso di una larga massa di elettori per spostare l'ordine attribuito dal partito nella lista, si viene a regalare al partito un numero di voti quanto meno esattamente pari a quel quorum che si richiede per poter spostare l'ordine prestabilito. Tutto ciò non è democrazia: il partito deve esaurire la sua funzione limitandosi a designare una serie di persone qualificate. L'elettore poi sia libero di fare quel che vuole. Se si ammette che, allorché egli non esprima alcuna volontà, ciò significa che egli aderisce a quanto disposto dal partito, quest'ultimo, non stabilendosi un obbligo positivo per l'elettore di intervenire attivamente manifestando le sue preferenze, viene ad assumer la tutela di tutti coloro che per incapacità fisica, analfabetismo, imperfezione intellettuale o pigrizia, non vorranno cambiare l'ordine della lista. Si incoraggerà così il conformismo alla volontà dei partiti ed infine l'eletto non sarà più il rappresentante della comunità, ma del partito che lo ha incluso nella lista.

AGRO' conclude affermando di essere favorevole al voto di preferenza, purché esso abbia una influenza effettivamente determinante circa la scelta delle persone. Dichiarò di aver aderito al sistema SCHEPIS a due condizioni:

- 1) — che esso si applichi in collegio ristretto (non più di quindici candidati) con circoscrizioni provinciali o interprovinciali.
- 2) — in ogni caso associando al sistema della graduazione quello della cancellazione.

Ritiene che il voto dell'elettore che non dia nessuna preferenza, debba valere solo come voto di lista.

SPATAFORA obietta che l'inconveniente segnalato relativo al valore da attribuire all'inerzia di una parte degli elettori, potrebbe essere superato stabilendosi che la conferma dell'ordine stabilito, nella lista, debba essere espresso con un sì. Dopo analoghe osservazioni da parte di altri, TERRACINI, premesso che la Costituente sarà caratterizzata dalle idee e non dalle persone, rileva che non si può affermare che gli elettori, nella scelta, indichino sempre i migliori (l'elettore costituisce un'astrazione, mentre la realtà è costituita dagli elettori, diversissimi per capacità, tendenze, ecc.) e che non può ritenersi fondata l'obiezione di CIFARELLI che si verifichi una ingiustizia nel caso che una maggioranza *non omogenea* nell'indicazione delle preferenze venga battuta da una minoranza la quale lasci immutato l'ordine predisposto. Tale minoranza infatti viene appunto premiata per la sua compattezza che la costituisce in maggioranza di fronte alle singole combinazioni in cui si divide la massa di coloro che hanno, sì, respinto unitariamente l'ordine predisposto, ma si sono poi scissi in gruppi contrastanti nell'espressione delle preferenze. Conclude dichiarandosi favorevole al progetto esposto da FUSCHINI.

STORONI non è d'accordo con le premesse di TERRACINI; la Costituente deve risolvere molti gravi problemi, per cui occorrono gli uomini migliori, che solo l'elettore può scegliere.

Propone che si adotti il sistema proposto dall'On. Ivano Bonomi nel suo discorso alla Camera nella giornata del 23 luglio 1919, sistema sul quale la Camera non ebbe occasione di pronunciarsi, e secondo il quale l'elettore è chiamato a votare per un solo candidato, valendo il voto contemporaneamente come voto di lista e come voto di preferenza.

I vantaggi del sistema sono i seguenti:

1) — E' rispettato il principio fondamentale della proporzionale, cioè quello che il numero degli eletti sia in proporzione dei voti riportati da ogni partito o gruppo politico e in pari tempo il diritto di scelta dell'elettore e sono temperate equamente le finalità di portare in Parlamento le competizioni, per quanto possibile, nel campo delle idealità politiche e la finalità di portare in Parlamento uomini che per altezza di mente e per opere già compiute, si impongono alla pubblica estimazione.

2) — Potendo il candidato raccogliere voti in tutto il collegio plurinominale, che può essere anche la larghissima circoscrizione, è evitata, o quanto meno minimizzata, la così detta lotta di campanile e la eccessiva soggezione dell'eletto ai capi elettori, cioè i due più deprecati inconvenienti del collegio uninominale.

3) — I partiti sono sollecitati a tener conto nella compilazione della lista, delle qualità personali dei candidati, perchè dovendo ciascuno di essi portare un suo contributo personale, l'inclusione nella lista di candidati o insufficienti o indegni fa sì che tali contributi siano inefficienti.

4) — L'eletto non è eccessivamente legato ai propri elettori e in pari tempo non è accessivamente distaccato, in quanto praticamente ciascuno spiegherà la sua azione a preferenza nella zona che gli è stata più larga di suffragio. Sta bene che la lotta deve essere di idee e non di persona e che il Deputato deve soprattutto preoccuparsi dell'interesse nazionale. Ma le idee sono attuate dagli uomini e non si può prescindere totalmente dalla qualità delle persone chiamate ad agire. Ed è eccessivo considerare biasimevole la cura degli interessi legittimi di una città, di una borgata o di una zona, che abbia il rappresentante designato. L'interesse nazionale è costituito anche dalla somma di tutti gli interessi particolari.

5) — La lotta fra i candidati dell'interno di un'unica lista è, se non eliminata almeno minimizzata, avendo ognuno dei candidati interesse a che il collega di lista ottenga il maggior numero dei voti, perchè con ciò aumentano i voti di partito e quindi la probabilità di successo di ciascuno dei componenti la lista stessa. Non si può sottrarre un voto al compagno di lista senza sottrarre un voto alla lista, ciò che non si verifica col sistema delle preferenze.

6) — La lotta elettorale guadagna in vivacità e animazione: in un Paese dove appena il 10 o il 20 % sono iscritti nei partiti costituiti si corre il rischio — specie dopo l'atrofizzazione conseguente al regime fascista — che il numero dei votanti sia minimo, con evidente diminuzione di autorità del Parlamento, se a dar vita alla lotta non concorre l'elemento persona.

7) — L'attuazione del sistema è quanto mai semplice e piana: l'elettore non deve fare altro che scrivere un nome e un cognome sulla scheda di partito o di un gruppo politico contrassegnato da un singolo. Due o tre minuti primi sono sufficienti a compiere questa operazione, anche se l'elettore debba chiudersi in cabina. Lo scrutinio sarà rapido come lo era nell'elezione in collegi uninominali e normalmente nella stessa serata del giorno di votazione potrà essere compiuto.

Nei riguardi di coloro che non vogliono o non possono scrivere il nome e cognome del candidato preferito sulla scheda di partito, il voto dato alla lista ha efficacia soltanto per i voti di lista. La giustificazione è quanto mai razionale: chi non ha voluto dare il suo voto a un candidato ha manifestamente voluto rimettersi a quanto faranno gli altri elettori. Chi non ha potuto, perchè incapace o analfabeta, trova nella privazione del diritto a scegliere il candidato fra quelli proposti dal partito la giusta sanzione nella sua incapacità della sua insipienza. E' chiaro che chi non è in grado di scrivere in modo intellegibile un nome e un cognome non ha nemmeno la capacità sufficiente di fare una scelta illuminata. Coloro che non hanno scritto il nome e cognome del candidato preferito, seguirebbero l'ordine di designazione del partito che così avrebbe un certo peso nelle elezioni.

BATTAGLIA considera dettagliatamente i risultati della discussione, conclude dichiarandosi favorevole al sistema proposto da FUSCHINI, pur facendo qualche riserva per quanto riguarda i limiti del quorum.

Si svolge quindi un'ampia discussione per chiarire la effettiva portata del progetto FUSCHINI e SCHEPIS spiega che tale sistema è una combinazione di quello della preferenza con quello della lista rigida. Per quanto riguarda i criteri da seguire per la determinazione del quorum, rileva che tale determinazione è in funzione delle finalità politiche che si perseguono. Essa cioè dipende dal numero dei candidati che in ciascuna lista si intenda opportuno far riuscire vincitori per virtù soltanto della designazione dei partiti. Inoltre il quorum dovrebbe variare secondo l'ampiezza della circoscrizione ed il numero delle preferenze, secondo il numero dei candidati.

Dopo ulteriore discussione, il Vice-Presidente constata che ormai la Commissione è orientata verso i criteri suggeriti da FUSCHINI, e pertanto pone ai voti 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».

La risoluzione è approvata all'unanimità. Si astiene AGRO'. E' assente COSENTINO. ASTUTI e BATTAGLIA, dichiarano di aver votato affermativamente riservandosi di chiedere che il quorum sia mantenuto in limiti bassi e che il numero delle preferenze sia limitato.

SEDUTA DEL 5 OTTOBRE 1945

Verbale n. 15

Quorum preferenziale.

Apertasi la seduta, MANI legge la seguente mozione:

«La proposta di FUSCHINI, votata nella precedente seduta, ebbe il risultato di raccogliere la quasi unanimità della Commissione. Essa pro-

posta riafferma il concetto che le liste presentate dai Comitati elettorali siano bloccate, ma che possano essere corrette dagli elettori per mezzo di uno o più voti di preferenza o precedenza, in numero piuttosto ristretto e comunque proporzionale ai seggi da ricoprire. Rimane pacifico che l'elettore può anche, coi voti di precedenza, confermare l'ordine dei candidati compresi nella lista.

Avuto riguardo alle esigenze tecniche dell'applicazione del sistema, la Commissione si riservò di stabilire il *quorum* per l'efficacia dei voti di precedenza e di modificare l'estensione dei collegi regionali, suddividendoli in collegi della stessa regione o aggregando un collegio regionale con pochi seggi ad altro collegio regionale.

Col sistema adottato, si è quasi completamente trasferito nell'elettore, e al momento dell'esercizio del voto, il compito di graduare entro certi limiti i candidati scelti dai Comitati. Ma, in forza dei criteri stabiliti, rimarrebbe pur sempre nell'elettore la facoltà di disinteressarsi della scelta personale dei candidati; dalla quale situazione nascerebbe il bisogno di fissare un minimo di voti di precedenza bastevole a prevalere sulla incompletezza dei voti di quegli elettori che non abbiano confermato l'ordine della lista e nemmeno quest'ordine abbiano modificato.

Ora, siffatta disamina induce a rilevare che l'accennato *quorum* per l'efficacia complessiva dei voti di precedenza, qualunque sia la cifra da adottare, pur sempre inferiore alla metà più uno dei votanti, contiene in sé qualche cosa di empirico e di arbitrario che urta contro il principio egualitario e maggioritario di un'essenziale democrazia.

In effetti, tanto l'esercizio della facoltà del voto di preferenza stabilito nella legge del 1919 (per il quale la graduazione degli eletti poteva praticamente essere rimessa ad uno sparuto gruppo di elettori), quanto il voto di precedenza testè accolto col *quorum* come correttivo di quel sistema nient'affatto equo, presuppongono due categorie di elettori, una delle quali eserciterebbe il suo diritto in maniera incompleta, in ispreto al concetto dell'unicità del voto che richiede un eguale effetto, un egual peso nella manifestazione di volontà dell'elettore.

A questo intendimento ci siamo avvicinati, quando si è preteso che anche per avvalorare l'ordine contenuto nelle liste dei Comitati sia necessaria un'espressa indicazione di precedenza; ma occorre completare l'opera, nel senso che gli elettori tutti siano posti sullo stesso piano e che il voto debba essere esercitato per intero, sia per quanto concerne la scelta di un programma di partito o di gruppo di elettori (comitati), sia riguardo alla graduazione dei candidati. La sanzione circa la mancata indicazione di almeno una precedenza dovrebbe importare la nullità della scheda, come nel caso in cui manchi l'indicazione circa la scelta di un emblema di lista.

L'accennata risoluzione elimina, siccome inutile, l'opportunità di fissare il *quorum* per la rilevanza dei voti di precedenza e rende forse superflua l'esigenza di perequare le circoscrizioni elettorali.

Riguardo alla quale questione, si segnala che, ad ogni modo, sarebbe da scartarsi l'idea di aggregare i piccoli collegi regionali a quelli vicini, perchè altrimenti diventerebbe impossibile ottenere l'esatta cognizione dello orientamento delle varie correnti politiche in quelle regioni.

Riassumendo, si propone:

Che l'elettore eserciti il diritto di voto, esprimendo la sua volontà, oltrechè sulla scelta dell'emblema di lista, anche sulla precedenza dei candidati compresi nella lista.

L'elettore che intenda confermare la lista deve espressamente manifestare questa sua determinazione.

Nel caso che egli voglia modificare l'ordine di lista, deve almeno indicare un candidato da anteporre ad altri a titolo di precedenza, con facoltà di segnare altre precedenze, fino al limite fissato per ciascun collegio, rimanendo fermo che il mancato parziale esercizio di questa

facoltà significa conferma del risultante ordine dei candidati nella rimanente parte della lista.

La mancata conferma della lista o l'omessa indicazione di almeno una precedenza importano nullità della scheda ».

In seguito alla dichiarazione di MANI si riaccende la discussione sul significato da attribuire al voto di coloro che non hanno espressamente manifestato alcuna preferenza. MANI e SPATAFORA sostengono la necessità che il non esercizio da parte degli elettori della facoltà di modificare l'ordine proposto dai comitati presentatori delle liste, equivalga ad implicita accettazione dell'ordine medesimo e quindi ad un vero e proprio voto di preferenza dato nel senso proposto dai comitati. In sostanza, come osserva MORTATI, trattasi di decidere se nella mancata indicazione dell'elettore debba presumersi una manifestazione di volontà conforme a quella del partito e se tale presunzione debba essere espressamente stabilita per legge.

BATTAGLIA, rilevato il contrasto fra le due tesi, propone di porre subito a votazione il quesito per precisare se tale mancata indicazione da parte dell'elettore abbia un significato d'indifferenza ovvero di preferenza per il numero dei candidati collocati in testa alla lista, corrispondente al numero delle preferenze stabilite.

Viene però osservato che il sistema propugnato da MANI sarebbe in contrasto con quello già approvato dalla Commissione, su proposta di FUSCHINI, in quanto con quest'ultimo si è dovuto escludere il principio su cui è basato il congegno delle graduazioni: con il progetto approvato si è sostituito al criterio dello spostamento per graduazione quello della modificazione mediante voti di preferenza e, in tale ultima situazione, la mancata indicazione preferenziale deve considerarsi come *mera indifferenza* da parte dell'elettore.

Poichè, osserva SELVAGGI, con il voto di preferenza l'ordine prestabilito della lista può essere modificato dalla volontà anche di un solo elettore, si è appunto pensato di limitare questo potere attribuito al singolo, stabilendo un determinato coefficiente numerico minimo di voti agli effetti della variazione dell'ordine della lista. Ma è chiaro che tale variazione non può essere a sua volta influenzata dai voti di coloro che non hanno espresso alcuna preferenza. In sostanza, il quorum rappresenta il limite oltre il quale la preferenza espressa dal singolo prevale sull'ordine di precedenza proposto dal Comitato.

Pertanto SELVAGGI propone che sia senz'altro iniziata la discussione sulla determinazione del quorum, del numero delle preferenze e delle circoscrizioni, le quali, secondo le decisioni già prese, devono, per il progetto di maggioranza, identificarsi con l'unità regionale, salve modificazioni strettamente necessarie per l'attuazione del sistema.

SPATAFORA insiste nelle obiezioni contenute nella proposta MANI. Dopo aver ricordato che da alcuni commissari è stato deprecato l'eccessivo potere che si darebbe ai Comitati elettorali nel prestabilire la graduazione dei candidati, egli dichiara che l'idea del voto di preferenza, in linea di massima, è accettabile, limitato però al minimo possibile, ed afferma che non si tratta ora della vera e propria preferenza, ma di un sistema di graduazione limitato, tanto che qualcuno ha chiamato tale sistema col nome di voto di precedenza. In esso c'è qualche cosa che urta contro il concetto di parità di situazione in cui dovrebbero essere messi gli elettori, in quanto essi si trovano invece distinti in due categorie: elettori che esercitano in pieno il loro diritto potendo determinare la graduazione, ed elettori che hanno la possibilità intellettuale di determinare una preferenza, ma queste non possono esprimere per mancanza di mezzi idonei, come ad esempio gli analfabeti.

Dato il contrasto tra queste due categorie di elettori, la proposta MANI è intesa appunto a ristabilire la situazione nel senso cioè che l'elettore, quando vorrà confermare l'ordine della lista, dovrà avere i mezzi idonei per esprimersi. Egli dissente dalla proposta di PAONE che

propugna la necessità che l'elettore, per esercitare la sua facoltà di graduazione, debba scrivere i nomi dei candidati sulla scheda, perchè ciò sarebbe eccessivo e ritiene che, teoricamente e praticamente, si possa trovare il mezzo per ottenere la rappresentanza grafica della manifestazione di volontà dell'elettore quando si tratta della semplice conferma dell'ordine prestabilito di lista.

ASTUTI ricorda che la Commissione, dopo amplissima discussione sul sistema delle graduazioni integrali, è passata all'esame della proposta FUSCHINI e l'ha approvata all'unanimità nei suoi criteri di massima, dopo essersi persuasa che adottando il sistema delle graduazioni, con la pre-nunzione che gli elettori che non esercitino la facoltà di graduazione o anche diano una generica adesione espressa alla graduazione prestabilita dai presentatori delle liste, abbiano espresso la preferenza per i capi lista, si annulli praticamente la facoltà di scelta degli elettori stessi e si rendano di fatto bloccate le liste, in quanto solo grandi maggioranze concordi di elettori, potrebbero determinare apprezzabili spostamenti delle graduazioni di lista. Fa presente che i due sistemi delle graduazioni e delle preferenze sono incompatibili e fondati su criteri sostanzialmente diversi e che la Commissione è passata ad esaminare il secondo, con la limitazione del *quorum*, poichè sul secondo soltanto è stato possibile raggiungere un accordo. Chiede pertanto che, senza ritornare sulle decisioni già prese dopo discussioni più che esaurienti, si passi a studiare i criteri per la determinazione del *quorum*, e i connessi problemi del numero dei voti di preferenza e della estensione delle circoscrizioni.

Il Vice-Presidente osserva che per rispettare l'ordine dei lavori, è opportuno prescindere, almeno ora, dall'esame delle osservazioni e obiezioni sollevate, e di procedere allo studio del procedimento di applicazione del sistema approvato nella seduta precedente. Invita pertanto SCHEPIS e STRANO a riferire su questo argomento.

SCHEPIS riferisce sui risultati dello studio fatto per delegato della Commissione sul sistema proposto da FUSCHINI. Egli ritiene che anzitutto si debbano fissare i criteri da seguire nella determinazione del *quorum*. Premesso che il sistema FUSCHINI viene proposto al fine di cercare di combinare organicamente il sistema della lista rigida a quello dei voti di preferenza, egli crede che unico punto di riferimento per la determinazione del *quorum* non può essere che quello di riferirsi ai voti di lista: Infatti si tratta di evitare che candidati possano conquistare dei seggi, pur avendo ottenuto un numero di voti di preferenza molto basso in relazione ai voti della loro lista. Il *quorum* va dunque commisurato al voto di lista; si vedrà in seguito in quale misura.

A questo punto sorge la questione centrale del sistema. E cioè: si deve fissare un rapporto tra voti di lista e voti di preferenza costante per tutte le circoscrizioni o no?

Si tenga presente che sulla determinazione del *quorum* agiscono due variabili: il numero dei voti di preferenza assegnati alla circoscrizione e l'ampiezza della circoscrizione. Se si pone il criterio di fissare un rapporto costante allora bisognerà dosare i voti di preferenza in relazione all'ampiezza della circoscrizione. E forse si dovrà inoltre riprendere in esame il riparto delle circoscrizioni, già approvate dalla maggioranza su base rigidamente regionale, per evitare che sia necessario nelle grandissime circoscrizioni fissare un troppo elevato numero di preferenze.

Qualora invece si volesse tener ferma la circoscrizione regionale ed inoltre fissare un numero di voti di preferenza costante per tutte le circoscrizioni, allora bisognerà variare la misura del rapporto. In maniera che esso possa avere la medesima efficacia e significato in tutte le circoscrizioni, indipendentemente dal fatto che tutte le circoscrizioni, sia grandissime che piccolissime, abbiano tutte lo stesso numero di voti di preferenza.

Prosegue SCHEPIS riferendo sommariamente sui risultati delle sue elaborazioni statistiche. Premesso che nelle elezioni del 1921 il rapporto tra voti di preferenza effettivi e voti di preferenza teorici (cioè numero massimo

di voti di preferenza assegnato ai votanti) fu in media di circa il 70%, applicando tale rapporto ad una circoscrizione con 10 seggi e 250.000 votanti, e supponendo che sia consentito un sol voto di preferenza, avremo 175.000 voti di preferenza. Si supponga inoltre che in queste circoscrizioni concorrano tre liste A, B, C, e che, in base alla proporzionale, i dieci seggi vengano ripartiti rispettivamente così: sei ad A, tre a B, uno a C. Se i voti di preferenza si distribuiscono *uniformemente* in tutte e tre le liste, e se si pone l'ipotesi-limite che questi voti di preferenza si concentrino su pochissimi nomi, quindi con dispersione nulla o quasi, allora, fissando un rapporto eguale ad *un quinto* dei voti di lista, si avrà che nella lista A, tre seggi su sei potranno essere occupati dai candidati che hanno ottenuto voti di preferenza al disopra del quorum, nella lista B ciò potrà avvenire per tutti e tre i candidati, ed anche nella lista C. In complesso, su 10 candidati, 7 potranno essere nominati per effetto dei voti di preferenza, e tre in dipendenza della lista rigida. Se si pone il quorum ad *un quarto* saranno cinque su dieci, e cioè *la metà*, che potranno essere nominati per effetto dei voti di preferenza. Se si pone il quorum eguale *alla metà* saranno tre su dieci. Naturalmente, se, nel caso di cui sopra, si attribuiscono agli elettori due voti di preferenza, anzichè uno, allora saranno raddoppiate le cifre riguardanti il numero di seggi che possono essere occupati con i voti di preferenza.

Si ponga ora il caso che si tratti di una circoscrizione cinque volte maggiore della precedente sia per numero di seggi che per quello di votanti. Se agli elettori, anche in questo caso, sarà attribuito un sol voto di preferenza, il numero di seggi che possono essere occupati con i voti di preferenza sarà identico a quello dell'esempio precedente. E cioè, ad esempio, nel caso di un quorum di un quarto, nella lista A potranno essere occupati due seggi, ma questa volta non più su sei seggi conquistati dalla lista, ma su *trenta seggi*. E così via. Si vede, dunque, che con l'aumentare dell'ampiezza della circoscrizione, essendosi lasciato costante il numero di voti di preferenza, ed essendosi lasciato costante il quorum, il rapporto fra seggi assegnati in dipendenza dei voti di preferenza e seggi assegnati in base alla lista rigida è notevolmente alterato: nel primo caso era come *uno a tre*, nel secondo caso come *uno a quindici*. Quindi, in questo secondo caso, qualora si volesse conservare un voto di preferenza, per tener fermo il rapporto da uno a tre, occorrerebbe fissare un quorum eguale ad un ventesimo dei voti di lista dato che prima era eguale ad un quarto. Se si vuole, invece, lasciare fermo il quorum di un quarto, riconoscendo il principio della misura fissa del rapporto per tutto il Paese, allora occorre assegnare alla circoscrizione *cinque voti* di preferenza.

SCHEPIS prosegue esponendo le cifre più significative ricavate applicando il criterio del quorum dei voti preferenziali ai risultati delle elezioni del 1921. In 18 circoscrizioni, scelte a caso, comprendenti 281 seggi, se si fosse stabilito il quorum di un quinto, 228 seggi sarebbero stati assegnati in base ai voti di preferenza; se di un quarto ne sarebbero stati assegnati 186, se di un terzo 114.

Dopo la relazione di SCHEPIS, STRANO riferisce su taluni tentativi da lui fatti per la determinazione del « quorum » delle preferenze in misura proporzionale all'ampiezza dei collegi.

Il caso da lui considerato è quello di un collegio regionale di media entità, al quale siano assegnati 16 seggi, in cui si abbia una affluenza di 373.932 elettori, pari a circa il 50% degli iscritti nelle liste ed in cui ciascun elettore possa dare 3 voti di preferenza.

Se, per ipotesi, vi sono nel collegio 8 liste concorrenti, ciascuna delle quali abbia riportando i seguenti voti:

Lista I	64.238	Lista V	78.942
» II	35.427	» VI	42.509
» III	50.713	» VII	28.717
» IV	39.275	» VIII	34.111

la ripartizione dei seggi, col sistema d'Hondt, avviene come segue:

alla lista I	3 seggi	alla lista V	4 seggi
» » II	1 seggio	» » VI	2 »
» » III	2 seggi	» » VII	1 seggio
» » IV	2 »	» » VIII	1 »

Prendendo in considerazione le liste I e V, in cui è più rilevante la gara dei candidati per la conquista dei seggi assegnati, si faccia l'ipotesi che ai 16 candidati della I lista siano stati dati in tutto 81.352 voti di preferenza (massa elettorale molto disciplinata, che abbia scarsamente esercitato il diritto di preferenza) ed ai 12 candidati della V lista 121.468 voti di preferenza (lista incompleta; diritto di preferenza esercitato da circa il 60% dei votanti). La ripartizione dei voti di preferenza fra i vari candidati è stata fatta prima di fissare i criteri per il « quorum », affinché questo non avesse alcuna influenza.

Siano stati assegnati in ipotesi i seguenti voti:

<i>Lista I</i>		<i>Lista V</i>	
Candidato a)	23.265	Candidato a)	35.981
» b)	5.350	» b)	24.212
» c)	3.791	» c)	9.045
<i>Lista I</i>		<i>Lista V</i>	
Candidato d)	11.245	Candidato d)	7.638
» e)	9.538	» e)	15.890
» f)	3.948	» f)	11.038
	ecc.		ecc.

Per determinare un « quorum » che tenga conto dell'ampiezza del collegio è stato adottato il seguente criterio: numero dei seggi assegnati al collegio (16) diviso per il numero delle preferenze consentite a ciascun elettore (3): il risultato va adottato come divisore del numero dei voti validi di lista per dare il « quorum » ricercato. Negli esempi sopra esposti si ha:

$$\begin{aligned} \text{Lista I : voti validi } & 64.238 \\ 16 : 3 & = 5 \\ 64.238 : 5 & = 12.847 \text{ (quorum)} \end{aligned}$$

E poichè solo il candidato (a) ha superato il "quorum" delle preferenze, il suo primo posto gli è confermato per questo titolo, mentre gli altri due posti sono assegnati ai candidati (b) e (c) secondo l'ordine stabilito dal comitato presentatore, pur avendo riportato voti di preferenza in misura notevolmente inferiore a quella di altri candidati [es. (d) ed (e)].

$$\begin{aligned} \text{Lista V : voti validi } & 78.942 \\ 16 : 3 & = 5 \\ 78.942 : 5 & = 15.788 \text{ (quorum)} \end{aligned}$$

Qui, trattandosi di lista incompleta, si ha una maggiore concentrazione dei voti di preferenza e, quindi, una maggiore efficacia di essi sull'ordine di presentazione.

Infatti, risultano eletti, nell'ordine, i candidati (a), (1) ed (e) per effetto dei voti di preferenza, tutti superiori al "quorum"; (c), secondo l'ordine di presentazione della lista, non essendovi altro candidato le cui preferenze siano state superiori al "quorum".

E' da considerarsi che, quanto più le liste sono incomplete, e cioè ristrette a pochi nomi, tanto meno efficace rimane l'ordine di presentazione della lista, non essendovi altro candidato le cui preferenze siano state superiori al « quorum ».

E' da considerarsi che, quanto più le liste sono incomplete, e cioè ristrette a pochi nomi, tanto meno efficace rimane l'ordine di presenta-

zione, in quanto la concentrazione delle preferenze rende facilmente superabile il « quorum », se fissato secondo il criterio enunciato; non sembra, d'altra parte, che ciò debba preoccupare i grandi partiti i quali, concorrendo alla maggioranza dei seggi, hanno interesse a presentare liste ampie e non limitate a pochi nomi.

E' evidente che il sistema proposto non è applicabile nel caso di preferenza unica: esso vale come correttivo nel caso di preferenze multiple, non graduate in proporzione diretta dei seggi, mentre nel caso in cui tale graduazione — sia pure per classi — ci sia, è possibile fissare come « quorum » una quota unica per tutti i collegi rispetto al numero dei voti validi di ciascuna lista.

ASTUTI comunica che egli pure, nello studio dei criteri per la determinazione del « quorum », ha raggiunto conclusioni assai vicine a quelle di STRANO. Poichè, anche rivedendo la suddivisione dei collegi — com'egli crede necessario —, questi non potranno mai essere eguali per numero di votanti e di seggi attribuiti, ritiene opportuno che si stabilisca un « quorum » variabile, proporzionato alle cifre di lista e al numero dei seggi assegnati ad ogni singolo collegio. D'altro canto, poichè la efficacia pratica del voto di preferenza dipende dall'altezza del « quorum » e dal numero dei voti di preferenza concessi ad ogni elettore, ritiene opportuno (sia per una maggiore semplificazione dell'esercizio del voto da parte del corpo elettorale, e della procedura di scrutinio, sia per la eliminazione di taluni inconvenienti pratici determinati dalla concessione di due o più voti di preferenza, su cui la commissione ha già avuto occasione di discutere), che venga attribuito ad ogni elettore un solo voto di preferenza, fissando un « quorum » molto basso per l'efficacia dei voti di preferenza. Dovendo presentare una proposta concreta, la formulerebbe in questi termini: « Ogni elettore può esprimere, oltre al voto di lista, un voto di preferenza per uno dei candidati della lista medesima. Il « quorum » necessario per la validità dei voti di preferenza attribuiti ai singoli candidati d'una lista si determina dividendo la cifra di lista per il numero dei seggi assegnati al collegio ». A chiarimento della proposta fa presente che si raggiunge un risultato sostanzialmente identico se si attribuiscono più voti di preferenza e si eleva il « quorum »; e che la determinazione di un « quorum » più elevato, mantenendo un unico voto di preferenza, equivarrebbe in pratica ad abolire ogni effettiva facoltà di scelta da parte degli elettori, realizzando di fatto un sistema a liste rigide.

Dopo varia discussione, riguardo anche l'ordine dei lavori per stabilire quale argomento doveva essere prima posto in esame, BATTAGLIA pone in rilievo che i tre problemi in istudio — « quorum », numero dei voti di preferenza, ed estensione delle circoscrizioni — sono talmente connessi ed interdipendenti da renderne necessaria la contemporanea soluzione. Per quanto riguarda il voto di preferenza, è d'accordo con ASTUTI sulla necessità che sia unico, tenuto conto principalmente delle limitate possibilità grafiche di una considerevole parte degli elettori e del fatto che anche con un solo voto di preferenza è possibile rovesciare l'ordine della lista. Inoltre il voto unico evita la possibilità del baratto dei voti, come avvenne nelle elezioni del 1919 a causa appunto della pluralità dei voti di preferenza concessa dagli elettori.

PAONE si dichiara anch'egli favorevole all'unico voto di preferenza. Fa presente che quando in testa alla lista vi è un candidato la cui personalità soverchia quelle delle altre, effettivamente il baratto dei voti, in caso di preferenza plurima, è ridotto ai minimi termini perchè vi sarà una intesa leale fra i candidati. Ma se nella lista vi sono più candidati di primo piano, allora è più facile che si verifichino i baratti e le frodi tra i candidati, secondo l'esperienza passata. Inoltre, poichè si ha una lista graduata del partito, si deve presumere che l'esponente della lista abbia già il primo posto e può essere allora sufficiente un solo voto di preferenza sia nei grandi collegi che nei più piccoli in modo da permet-

tere al singolo elettore di esprimere una eventuale sua inclinazione. Il « quorum », egli osserva poi, deve essere fissato in proporzione inversa della vastità del collegio secondo lui in relazione soltanto al numero dei seggi, non interessando quanti siano i candidati che si presentino insieme.

STORONI rileva che il maggior pericolo della molteplicità dei voti di preferenza, non è tanto il commercio tra i candidati di una stessa lista, quanto le possibilità del tradimento fra di essi.

SELVAGGI raccomanda attenta ponderazione; se unica fosse la preferenza, si acuirebbe la lotta e si rischierebbe di ricadere in alcuni inconvenienti del collegio uninominale.

Quanto alla difficoltà posta in evidenza da BATTAGLIA (difficoltà degli analfabeti di esprimersi), ritiene che essa si verifichi anche con il voto di preferenza unico ma che, in ogni caso, non sia impossibile trovare un sistema idoneo a superarla.

MORTATI, in aggiunta alle osservazioni di SELVAGGI, fa notare che la discussione si è imperniata sul presupposto di candidati disonesti e di elettori deficienti. Si potrebbe fare anche l'altra ipotesi che il popolo italiano accordi le sue preferenze per motivi elevati e sentiti. Se si vuol dare al voto di preferenza un significato anche ideologico, uno solo non è sufficiente e peggiorerebbe la lotta elettorale.

Prende quindi la parola FUSCHINI: egli osserva che un unico voto di preferenza in una grande circoscrizione non solo perde d'importanza, ma introduce l'elemento localistico in virtù del quale gli uomini, che non hanno base locale, pur essendo degni di una maggiore considerazione, difficilmente potranno essere eletti. Fa notare inoltre che le elezioni per la Costituente saranno fatte sulla base di contrasti di idee e tendenze; che alle elezioni si presenteranno uomini anche al di fuori del luogo in rappresentanza di determinate direttive politiche e può darsi che proprio questi uomini siano sopraffatti. Quindi egli conclude solo con più voti di preferenza potrà aversi il vero giuoco ed equilibrio delle forze.

Sulle considerazioni fatte da FUSCHINI manifesta il suo dissenso BATTAGLIA: egli non crede che in un collegio vasto, come la regione, un solo voto di preferenza possa favorire cricche locali. Tale pericolo invece può verificarsi, se mai, nel collegio più ristretto, dove saranno proprio due o più voti di preferenza che impediranno l'affermarsi di candidati locali. Può esser vero quando afferma MORTATI, ma è meglio essere pessimisti: con più di voti di preferenza si crea una classe privilegiata di elettori, cioè di quelli che sono in grado di esprimere le proprie preferenze, mentre bisogna mettere tutti gli elettori di un collegio nelle stesse condizioni. Se non si partisse dal presupposto della scheda di stato, si potrebbe decidere di adottare la crocetta per la preferenza e la sbarra per la lista. Ma in ogni modo il problema della scheda è tecnico e deve essere subordinato alla suddetta esigenza.

In seguito all'invito del Vice-Presidente, SCHEPIS fornisce chiarimenti sull'argomento in discussione: ammettendo un voto unico di preferenza, egli dichiara, bisogna spostare il « quorum » in relazione inversa all'ampiezza della circoscrizione. Poiché però egli ritiene che il « quorum » debba essere uniforme in tutto il Regno, sia il numero delle preferenze che l'ampiezza delle circoscrizioni devono essere subordinate a detta necessità.

Per quanto riguarda la possibilità da parte degli analfabeti di esprimere il voto di preferenza, egli osserva che tale possibilità esiste soltanto quando nella scheda siano contenuti i nomi dei candidati, ma in tali condizioni l'analfabeta è in grado di esprimere anche più di un voto di preferenza.

SELVAGGI dichiara chiusa la discussione sull'argomento e dopo aver riaffermato che il voto unico di preferenza è quasi irrilevante nelle grandi circoscrizioni, acuisce la lotta tra i candidati, determina complicazioni locali, limita eccessivamente la facoltà dell'elettore anche per la scelta dei candidati che meglio esprimono una determinata corrente politica, pone ai voti la seguente risoluzione: « La Commissione ritiene che la

facoltà di scelta dell'elettore debba essere limitata ad un solo voto di preferenza».

La risoluzione non è approvata, essendosi 5 Commissari pronunziati favorevoli (ASTUTI, MANI, BATTAGLIA, PAONE, SPATAFORA) e 5 contrari (FUSCHINI, STRANO, AGRO', SCHEPIS, SELVAGGI).

MANI, poichè il problema delle preferenze è strettamente legato con quello relativo al « quorum » e poichè la preferenza dovrà assumere il carattere correttivo delle proposte del partito, aveva chiesto in precedenza che si votasse il problema della preferenza in relazione al « quorum » anzichè fare votazioni separate.

SEDUTA DEL 6 OTTOBRE 1945

Verbale n. 16

Quorum preferenziale.

Aperta la seduta, SELVAGGI avverte che non intende limitare la discussione; prega però i Commissari di contenere le loro osservazioni nei limiti della utilità, essendo necessario evitare divagazioni.

Riferendosi all'argomento discusso ieri, osserva che il numero delle preferenze, quorum e ampiezza delle circoscrizioni, sono argomenti collegati ed interdipendenti. Poichè però uno dei tre elementi è già stato discusso, cioè la circoscrizione a base regionale, gli sembra che possa discutersi del quorum in relazione alle preferenze, salvo rivedere anche la risoluzione già approvata circa le circoscrizioni, per eventuale rettifiche che non alterino il sistema.

PAONE riaffermando ancora il suo avviso contrario alla modificazione del criterio regionale, salvo al massimo qualche rettifica per le circoscrizioni regionali più grandi, propone di stabilire un voto preferenziale per le ragioni più piccole e due voti per le più grandi.

Tale proposta riaccende la discussione sul numero delle preferenze il cui problema, come avverte anche STRANO e riconosce anche il Vice-Presidente, dovrebbe avere la precedenza nella trattazione, non essendo stato risolto nella seduta precedente.

SCHEPIS, considerato che si è posto il principio della circoscrizione regionale, propone di fare tre classi di voti di preferenza: per le circoscrizioni fino a 15 seggi, 1 preferenza, da 16 a 30 seggi, 2 preferenze, e da 31 e oltre, 3 preferenze. Però, anche con tale sistema, egli osserva, si avrebbero sperequazioni giacchè tre preferenze verrebbero assegnate tanto alle circoscrizioni con 31 seggi, che a quelle con 70.

BATTAGLIA ha l'impressione che la Commissione già si sia orientata sul numero delle preferenze e quindi potrebbe ora passare alla determinazione del quorum. Del resto, egli osserva, quando sarà chiarito l'orientamento della Commissione anche sulla questione del quorum, sarà più facile stabilire il numero delle preferenze.

SELVAGGI però, poichè c'è una proposta concreta circa le preferenze, ritiene opportuno che si concluda su questo punto. La Commissione, egli chiarisce, potrebbe discutere del quorum, tenendo conto delle varie ipotesi di preferenze.

Poichè PAONE fa osservare che il quorum deve variare in relazione inversa al numero delle preferenze, SCHEPIS, richiamando l'esposizione fatta nella seduta precedente e facendo degli esempi sui risultati delle elezioni 1919, pone questa alternativa: o lasciare costante il numero dei voti di preferenza, indipendentemente dall'ampiezza della circoscrizione, ed allora bisogna variare il quorum, circoscrizione per circoscrizione; ovvero partire dal concetto del quorum fisso per tutte le circoscrizioni,

ed allora bisogna aumentare il numero delle preferenze a scaglioni, secondo l'ampiezza della circoscrizione.

A questo punto nella Commissione, di inciso, si parla della scheda di Stato e SCHEPIS fa rilevare che mentre nel 1921 si verificò lo strano fenomeno che in alcuni collegi con alto grado di analfabetismo si ebbe un larghissimo uso dei voti di preferenza, caso tipico la Basilicata, nel 1923 invece, gli analfabeti non poterono esprimere voti di preferenza appunto perchè non era loro possibile farsi compilare a casa la scheda. Il che sta a dimostrare, come osservano anche Cosentino e Fuschini, che, con la scheda di stato, si elimina anche il pericolo delle frodi, in caso venga concesso più di un voto di preferenza.

Ritornando all'argomento principale BATTAGLIA osserva che l'analisi di SCHEPIS sui dati statistici delle precedenti elezioni, agli effetti della indagine sulla efficacia del quorum, è stata compiuta calcolando il numero dei voti preferenziali sui voti di lista. Senonchè non è questo il criterio che deve adottarsi. Non si debbono prendere in considerazione i voti di preferenza usati, ma vedere quanti di essi sono stati, in percentuale, raccolti su un determinato candidato perchè questo è il fatto che può dare l'elemento per la determinazione del quorum e la sua efficacia.

Dopo vivace discussione in cui PAONE sostiene la necessità di tenere alto il quorum anche se si tratta di una grande circoscrizione, perchè, attribuendole più voti di preferenza, è possibile che si formino degli accordi di scambio e di voti tra gli elettori nel senso di concentrare i voti preferenziali su di un gruppo di candidati, aumentando così la quotazione di ciascuno di essi, BATTAGLIA rilevato che si è in presenza di tre elementi variabili, invita la Commissione a concludere, e propone di porre intanto in votazione il quesito se il quorum debba essere superiore al 20 per cento dei voti di lista, salvo poi a variare tale coefficiente in rapporto alle decisioni che saranno prese riguardo la determinazione degli altri due elementi.

STORONI osserva che quando il collegio è piccolo il quorum si può relativamente tenere alto perchè si può facilmente raggiungere. In una circoscrizione larghissima ciò è più difficile perchè il voto di preferenza è dato per conoscenze, amicizie ecc. Inoltre il quorum va determinato in rapporto al numero dei candidati che porta la lista, essendo chiaro che in una lista di pochi candidati, vi può essere una maggiore concentrazione di voti di preferenza che in una lista più ampia. Avverte altresì che, allorché ci sarà un quorum da superare, aumenterà la lotta fra i candidati.

In relazione a quanto è stato dichiarato da altri commissari, ASTUTI osserva che, a suo giudizio, sono state fatte affermazioni poco esatte sullo scopo del quorum. Questo non è stato proposto allo scopo di consentire solo una eventuale correzione dell'ordine di lista stabilito dai presentatori. Il sistema della lista rigida fu respinto con la notevole maggioranza di voti 6 contro 3. FUSCHINI propose di introdurre un quorum per garantire che le preferenze fossero espressione di una volontà seria, condivisa da un certo numero di elettori. Pretendere di elevarlo eccessivamente, equivale a rendere rigide le liste almeno di fatto. Se ciò si vuole, col ripresentare sistematicamente proposte già respinte, è inutile continuare a discutere per trovare una soluzione di compromesso che concili le opposte tendenze. Meglio sarà che i due gruppi opposti procedano separatamente alla preparazione di due diversi progetti, di maggioranza e di minoranza, da presentare al Governo e alla Consulta.

Osserva inoltre che se si tiene fermo il principio di dare all'elettore, in ogni caso, un solo voto di preferenza, il quorum deve essere necessariamente determinato in funzione del numero dei seggi assegnati a ciascun collegio: questo, se non si vuole rendere praticamente inefficiente l'esercizio del voto di preferenza.

AGRO' si associa alle osservazioni di ASTUTI.

MANI ricorda alla Commissione che la proposta FUSCHINI fu appro-

vata nell'intesa che il quorum doveva stabilirsi per permettere che la variazione dell'ordine di lista potesse essere fatta soltanto da apprezzabili correnti politiche e non dal singolo. Il progetto FUSCHINI proponeva il quorum nella misura del terzo dei voti di lista. Se si deve ancora abbassare il quorum, come da alcuni si propone, è preferibile allora ritornare al sistema del 1919.

FUSCHINI risponde che, allorchè formulò la sua proposta, parlò del quorum nella misura del terzo, soltanto a titolo indicativo. Si associa a coloro che propongono per lo meno tre voti preferenziali. Ritiene, però, che occorra rivedere la questione delle circoscrizioni, giacchè bisogna armonizzare i tre elementi di cui si discute, altrimenti davvero è meglio ritornare alla legge del 1919.

SPATAFORA rileva che il motivo del contrasto della lunga discussione consiste nella preoccupazione di tenere conto o meno della volontà, nei riguardi delle preferenze, degli elettori che non sono in grado per vari motivi di manifestarlo, e del conseguente pericolo di elezioni non rispondenti alla reale volontà del corpo elettorale.

A questo punto il Vice-Presidente, in relazione alla proposta di SCHEPIS, modificata da FUSCHINI e da PAONE, decide di porre in votazione le seguenti risoluzioni alternative:

« a) *Il collegi saranno divisi in tre categorie: a ciascuno di essi sarà riferito un numero di preferenze da uno a tre;*

b) *ovvero saranno divisi in due categorie e a ciascuno di esse sarà riferito un numero di preferenze, da uno a due ».*

Votano favorevolmente per il numero di preferenza da uno a tre, ASTUTI, FUSCHINI, STRANO, AGRO', COSENTINO, SCHEPIS, SELVAGGI; votano favorevolmente per il numero di preferenze da uno a due BATTAGLIA, MANI, PAONE, SPATAFORA.

E' approvata pertanto la risoluzione nel senso della divisione dei collegi in tre categorie e del riferimento a ciascuna di esse di un numero di preferenze da uno a tre.

Vengono quindi poste ai voti le seguenti risoluzioni alternative:

« a) *La Commissione delibera di dividere i collegi in tre categorie: fino a 15 seggi, con una preferenza; da 16 a 30 seggi, con due preferenze; e da 31 ed oltre, con tre preferenze;*

b) *la Commissione delibera di dividere i collegi in tre categorie: da 1 a 20 seggi, con una preferenza; da 21 a 40 seggi, con due preferenze; e da 41 e oltre, con tre preferenze ».*

Si chiarisce che, secondo il criterio delle circoscrizioni regionali, alla categoria da uno a quindici seggi, apparterranno cinque collegi, a quella da 16 a 30, sei collegi, ed a quella da 31 ed oltre, sette collegi, mentre nella categoria da 1 a 20 sono compresi otto collegi, in quella da 21 a 40, quattro collegi ed in quella da 41 ed oltre, 6 collegi.

La votazione dà il seguente risultato: favorevoli alla ripartizione nelle tre categorie da 1 a 15, da 16 a 30 e da 31 ed oltre, sono ASTUTI, FUSCHINI, STRANO, AGRO', COSENTINO, SCHEPIS, SELVAGGI. Favorevoli all'altra ripartizione sono invece BATTAGLIA, MANI, PAONE, SPATAFORA.

E' approvata, pertanto, la ripartizione dei collegi in tre categorie: una da 1 a 15 seggi, con una preferenza, altra da 16 a 30 seggi, con due preferenze e l'altra da 31 ed oltre, con tre preferenze.

Dopo di che il Vice-Presidente apre la discussione sulla determinazione del quorum.

Si svolge al riguardo viva discussione nel corso della quale, premesso da SCHEPIS che è stato deciso di variare il numero delle preferenze appunto per rispondere alla esigenza di mantenere fermo il quorum, si afferma l'opportunità di tenere basso tale quorum specie nelle grandi circoscrizioni anche perchè, come osserva MORTATI, se nel concedere più preferenze si è voluto dare importanza ad un efficace accordo degli elettori nel senso di esprimere le varie tendenze nello stesso partito, tale

accordo è più difficile nel collegio più grande e quindi più difficile riesce raggiungere il quorum. PAONE, al contrario, sostiene che, avendo aumentato il numero delle preferenze, non può affermarsi che nelle grandi circoscrizioni sia più difficile raggiungere quell'accordo perchè dette circoscrizioni sono più progredite, hanno maggiore sviluppo politico e più facilità delle comunicazioni.

BATTAGLIA ritiene che nella determinazione del quorum si debbano tenere presenti altre considerazioni: per esempio, come già ha avvertito, il nere presenti altre considerazioni: per esempio, come già ha avvertito, il fattore personale, concernente i candidati, è importantissimo. Se si prende ad esempio quanto avvenne a Milano nelle elezioni del 1921 si vede che in una circoscrizione molto vasta, con un numero di preferenze elevato, in una regione quanto mai civilizzata e in un corpo elettorale seletto (che, secondo quanto si afferma comunemente, dovrebbe consentire un quorum molto elevato), per un candidato come Turati, il quorum, se fosse stato del 20 per cento, non avrebbe potuto influire per la modificazione dell'ordine della lista, e questo perchè erano insieme con lui altri uomini di alto valore come Treves, D'Aragona, Gonzales, che raccoglievano numerosi voti di preferenza. Al contrario, nelle liste dove non figurano uomini di tale portata, accade che il quorum si raggiunge più facilmente, come avvenne proprio a Milano nel 1921, nella lista popolare, per il candidato Meda. Siccome non si possono preventivare le persone che si presenteranno alle elezioni per la Costituente, conclude BATTAGLIA, bisogna tener molto basso il quorum. Se si vuole fare un progetto che abbia un fondamento di serietà, occorre che esso abbia pratica efficacia. Pensa che si potrebbe cominciare a porre in discussione se il quorum deve essere superiore o inferiore al 20 per cento. Egli personalmente ritiene che un quorum fissato anche in tale misura renderebbe inefficace il sistema.

In seguito alla richiesta di alcuni Commissari, sui dati delle elezioni 1919, 1921, per valutare quale risultati si sarebbero avuti ove si fosse allora applicato il quorum, SCHEPIS e BATTAGLIA fanno rilevare che tali dati però non possono servire come base sicura di giudizio, prima perchè essi si riferiscono ad elezioni avvenute senza l'applicazione di un quorum, e poi perchè vi sono elementi di variabilità, in rapporto specie, come è stato detto, alle qualità ed all'importanza dei candidati, da non consentire alcuna previsione al riguardo, tenendo conto anche dell'incognita delle donne.

Dopo ampia discussione, in relazione alla proposta di MORTATI, il quale (pur rimettendosi all'avviso dei tecnici di tener fissa la misura del quorum, quando sia stato variato il numero delle preferenze in proporzione all'ampiezza dei collegi) ritiene, più per ragioni politiche che tecniche, non doversi trascurare l'esigenza di tenere in ogni caso basso il quorum nelle grandi circoscrizioni, sia pure oltre quella proporzione (giacchè quanto più grande è la circoscrizione, molto più difficile è l'accordo, nella indicazione preferenziale, degli elettori organizzati ed uniti in un programma o idea), il Vice-Presidente pone ai voti la seguente risoluzione:

« La Commissione ritiene che la misura del quorum debba essere uniforme in tutti i collegi ».

La risoluzione è approvata all'unanimità.

Quindi pone ai voti la seguente risoluzione:

« La Commissione ritiene che i voti di preferenza siano efficienti se, per ciascun candidato, raggiungano il numero di un terzo dei voti di lista ».

La risoluzione non è approvata con 8 voti contrari e 3 favorevoli (MANI, PAONE, SPATAFORA).

Si vota quindi la seguente risoluzione:

« La Commissione ritiene che i voti di preferenza siano efficienti se, per ciascun candidato, raggiungano il numero di un quarto dei voti di lista ».

La risoluzione è approvata con 5 voti favorevoli (FUSCHINI, MANI,

PAONE, STRANO, SPATAFORA), quattro contrari (ASTUTI, BATTAGLIA, AGRO', SELVAGGI), e due astenuti (SCHEPIS e COSENTINO), i quali dichiarano di essersi astenuti perchè, se per il quorum di un terzo essi erano tranquilli nel votare negativamente, trattandosi di un limite assurdo, quando invece si è trattato di votare tra il quinto e il quarto, la questione è divenuta squisitamente politica ed essi, quali tecnici, non hanno inteso partecipare alla votazione.

ASTUTI dichiara di ritenere che il quorum di un quarto sia troppo elevato ed equivalga ad escludere praticamente ogni efficacia al concesso voto di preferenza. A tale dichiarazione si associa anche AGRO'. MANI, viceversa, dichiara che la fissazione del quorum alto risponde al presupposto di limitare la efficienza del voto di preferenza alla manifestazione di correnti effettivamente rilevanti, mentre la fissazione di un quorum basso non ha altro effetto che sferrare la lotta di concorrenza tra i candidati della stessa lista aggravata dalla pluralità dei voti di preferenza e dagli accordi di scambio.

Grandi regioni.

Dopo di che il Vice-Presidente pone in discussione la questione della circoscrizione in relazione ai risultati della precedente discussione. Rileva che la determinazione del numero delle preferenze è stata fatta in rapporto alla circoscrizione regionale già approvata. Ricorda che la Commissione stabilì di mantenere fermo il principio, salvi quei ritocchi che fossero necessari alla migliore attuazione del sistema. Alcuni Commissari osservano che l'unico punto in cui il sistema, così come è stato discusso e approvato, sembra non sia armonico a quello che si riferisce alle regioni del Veneto, Lombardia e Sicilia. Poichè la proposta di suddividere queste tre grandi regioni incontra le opposizioni dei Commissari fautori del sistema regionale assoluto (specie per l'inconveniente di separare il grande capoluogo da una parte della regione, e per l'inopportunità politica di dividere qualche grande regione come ad esempio la Sicilia), e poichè, d'altra parte, altri Commissari rilevano che qualche deroga, per esigenze tecniche inerenti al sistema, non costituirebbe una violazione del criterio politico dell'unità regionale (FUSCHINI) e che la suddivisione della regione non esclude la possibilità di accertamento delle varie correnti politiche della regione stessa, bastando fare la somma dei voti ottenuti dai collegi sub-regionali (SPATAFORA), la Commissione, rilevato che un congegno che limita a tre il numero delle preferenze e fissi un quorum uniforme, può avere una influenza minoratrice delle facoltà degli elettori in collegi che abbiano più di quarantacinque seggi, pur riaffermando il principio della circoscrizione a base regionale, anche e specialmente per esigenze di ordine politico, segnala all'attenzione degli organi competenti la opportunità di suddividere le regioni che comportino un numero di seggi superiore a 47 e cioè la Lombardia, il Veneto e la Sicilia. Qualora sia ritenuta opportuna tale suddivisione, la Commissione indica una possibile revisione territoriale nei sensi seguenti:

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).

Resta inteso che è salva la possibilità di qualche variante in sede di revisione delle bozze della relazione.

Dopo di che il Vice-Presidente avverte che nella prossima seduta si dovrà discutere dei seguenti argomenti:

- scheda di Stato;
- contenuto e presentazione della lista;
- modo di espressione del voto di preferenza;
- votazione dei militari, prigionieri, internati, italiani all'estero ecc.;
- ordinamento delle Commissioni mandamentali, specie per il rilascio dei certificati elettorali;
- sistema di verifica dei poteri, organi e procedimento.

Viene quindi nominata una sottocommissione composta da SPATAFORA, ASTUTI, MORTATI, SCHEPIS, AGRO', per predisporre lo schema degli articoli relativi al sistema di elezione approvato.

SEDUTA DEL 10 OTTOBRE 1945

Verbale n. 17

Aperta la seduta, il Ministro NENNI, fa presente di aver preso l'impegno, rinnovato anche ieri al Consiglio di Gabinetto, di mettere la Consulta Nazionale in condizioni di esaminare la legge elettorale nell'ultima decade del corrente mese di ottobre. Nel far presente questa circostanza, prega la Commissione di concludere i lavori in tempo utile perchè egli possa mantenere gli impegni assunti: in tal caso sarebbe possibile convocare in seduta speciale il Consiglio dei Ministri, e sottoporre quindi il progetto di legge alla Consulta verso il 24-25 di ottobre.

Prende quindi la parola SELVAGGI, il quale informa il Ministro dello stato dei lavori; le soluzioni relative alle direttive generali sono pronte; si può dire pertanto che il lavoro sostanziale sia stato compiuto. Prevede che per sabato sarà chiusa la fase delle discussioni e delle risoluzioni; frattanto una sottocommissione è stata incaricata di predisporre il primo schema dei singoli articoli; assicura, anche a nome della Commissione, la maggiore sollecitudine.

Scheda di Stato.

SELVAGGI quindi dichiara aperta la discussione sul primo argomento posto all'ordine del giorno: sulla convenienza cioè di adottare la scheda di Stato o schede libere a spese dello Stato; dopo uno scambio di idee sull'argomento, la Commissione decide di proporre l'adozione di una scheda regionale di Stato, uniformandosi al tipo della scheda del 1924.

Circa il mezzo meccanico per esprimere il voto dell'elettore, alcuni Commissari fanno presente la necessità di evitare qualsiasi mezzo che possa pregiudicare la segretezza del voto, pur riconoscendo l'impossibilità di eliminare totalmente questo inconveniente. Riconosciute difficoltà contingenti varie, si decide che l'elettore, nel compilare la scheda, dovrà servirsi di matita nera.

Grandi circoscrizioni e voti di preferenza.

Riferendosi alle discussioni fatte nella seduta precedente circa la segnalazione della opportunità di frazionare le circoscrizioni con più di 45 seggi, BATTAGLIA fa notare che molti Commissari non sono d'accordo sull'adozione di tale frazionamento, che la questione, benchè controversa, non è stata posta a votazione e che pertanto gli sembra inopportuna la segnalazione di un problema la cui risoluzione non riscuote la sua approvazione.

TERRACINI, dal suo canto, ritiene che il problema di cui trattasi non sia tecnico, ma politico. In tutte le disposizioni (ad esempio quelle tributarie), in cui si adotta un sistema progressivo, egli osserva, si raggiunge un certo limite, oltre il quale non si osserva più la gradualità: anche in questo caso ci si potrebbe comportare analogamente.

Se fosse stato presente alle sedute precedenti, avrebbe proposto che, poichè il numero massimo dei voti di preferenza concessi agli elettori è stato stabilito in tre, bisognerebbe cominciare col dividere 73 (corrispondente al massimo numero di seggi assegnati ad una circoscrizione) per tre: il quoziente dovrebbe rappresentare il limite entro il quale si concede una sola preferenza; il doppio del quoziente il limite entro cui se ne concedono due e il triplo il limite entro cui se ne concedono tre.

FUSCHINI ribatte che è stato adottato il criterio cui fu ispirata la legge del 1919, secondo la quale era concesso un voto di preferenza ogni cinque candidati, mentre oggi se ne è concesso, grosso modo, uno ogni quindici.

BATTAGLIA rileva che, se la segnalazione da fare al Governo fosse stata oggetto di votazione, egli avrebbe dato voto contrario, perchè ritiene che, modificando l'assegnazione delle preferenze anche col semplicissimo sistema accennato da TERRACINI, si supererebbe il presunto inconveniente tecnico (che in realtà non esiste) e si rispetterebbe la circoscrizione regionale, che è un'esigenza politica su cui la Commissione ha già portato un proprio esplicito voto.

SELVAGGI fa osservare che l'assegnazione dei voti di preferenza in rapporto alle circoscrizioni fu oggetto di votazione definitiva. Sulla base dei risultati di quella deliberazione, alcuni Commissari rilevarono gli effetti che ne derivavano sull'esercizio, della preferenza in tre regioni alle quali corrispondono seggi in numero superiore a 45. La Commissione non ritenne di dover modificare l'assegnazione quale era stata già approvata. Però si stabilì di segnalare al Governo la eventuale opportunità di modificare le circoscrizioni corrispondenti ai tre collegi con seggi superiori ai 45. E' semplice segnalazione di un mezzo idoneo, il quale per altro non esclude la possibilità di modificare invece l'assegnazione delle preferenze, o di considerare indifferenti le influenze che l'assegnazione può esercitare nelle circoscrizioni superiori ai 45 seggi. Rileva il Vice-Presidente che il verbale redatto dal segretario è perfettamente esatto. Ciò non esclude che se la Commissione voglia fare oggetto di esame e votazione quella segnalazione, sarà formulato il relativo quesito.

Dopo quanto detto da SELVAGGI, poichè non si tratta di una deliberazione, BATTAGLIA non insiste nel suo rilievo.

Presentazione delle liste.

Si passa quindi alla trattazione del secondo argomento posto all'ordine del giorno.

La Commissione unanime riconosce la libertà di presentazione di liste da parte di rappresentanti di partiti o gruppi, salvo le limitazioni necessarie a garantire la serietà dell'iniziativa. Il Vice-Presidente apre la discussione sul mezzo idoneo a raggiungere questo fine.

MORTATI ritiene che la idoneità della quale si va in cerca si deve valutare non astrattamente, bensì in relazione alla funzione propria della presentazione delle liste dei candidati. Funzione che, in certo senso, può chiamarsi maieutica, in quanto deve aiutare la formazione, chiarificazione ed espressione del pensiero politico del popolo.

Onde la necessità, specie per la preparazione della Costituente, di preoccuparsi affinché gli elettori siano messi nelle condizioni più propizie nell'orientamento da assumere nell'esercizio del diritto di voto.

Il fine di cui si parla può ritenersi raggiunto quando ci si limiti a richiedere per la presentazione delle liste solo l'intervento di un certo numero di elettori, in veste di presentatori delle medesime.

Non sembra possa risponderci affermativamente. Si dovrebbe richiedere un minimo di organizzazione dei gruppi presentatori, idoneo a fare assumere loro una propria responsabilità, ed esigere altresì la formulazione di un programma, che accompagni la lista, ed impegni i candidati ad una linea di condotta conforme.

Osserva però TERRACINI che imporre la enunciazione di un programma richiederebbe la indicazione di un organo competente ad esaminarlo ed approvarlo, e non vede quale esso potrebbe essere e secondo quali criteri potrebbe esercitare il suo compito.

Richiedere questo requisito, aggiunge il Vice-Presidente, potrebbe essere pericoloso anche perchè si darebbe appiglio a tergiversazioni successive: fa presente inoltre le difficoltà che si incontrerebbero nell'organizzare successivamente un referendum. Ritiene pertanto che unico requisito di serietà possa essere un determinato minimo numero di presentatori, eventualmente accompagnato dall'esibizione del certificato penale.

BATTAGLIA chiede che la lista debba essere presentata non solo in un collegio, ma in due o tre. Il Vice-Presidente ribatte che, trattandosi di circoscrizioni regionali, vi potrebbero essere dei gruppi politici che proteggano degli interessi propri solo di una regione e che non avrebbero ragion d'essere in un'altra.

Dopo ampia discussione, viene all'unanimità deciso di proporre che l'efficacia dell'atto di presentazione della lista sia subordinata soltanto alla sottoscrizione di un determinato numero di elettori iscritti nella circoscrizione medesima.

ASTUTI rileva l'opportunità di non tenere eccessivamente alto il numero in parola: bisogna tener presente, egli dichiara, che l'adozione del principio della rappresentanza proporzionale con scrutinio di lista implica già una limitazione delle facoltà di scelta dell'elettore e bisogna cercare di attenuare tale limitazione col permettere a *qualunque* gruppo di elettori di ottenere che i nuovi candidati si presentino a giudizio del corpo elettorale.

TERRACINI chiede che il numero dei sottoscrittori debba essere proporzionale al numero dei deputati da eleggersi nella circoscrizione (per es. ogni candidato debba raccogliere 100 firme). PAONE chiede che il numero dei sottoscrittori debba essere proporzionale al numero degli elettori; ASTUTI chiede che il numero richiesto non sia troppo alto, non dipendendo la serietà di un partito esclusivamente dal numero, che è un criterio troppo empirico; d'accordo è anche AGRO', il quale fa presente che col richiedere un numero troppo elevato di firme si viene a vulnerare la segretezza del voto. Su proposta del Vice-Presidente, viene infine, all'unanimità, deliberato che il numero dei sottoscrittori richiesto vada da un minimo di 500 a un massimo di 1.000.

Si passa quindi a discutere quanti candidati debbano essere contenuti nella lista.

Poichè si sostiene che il loro numero debba essere proporzionale al numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, ASTUTI osserva che nelle grandi regioni ci potrebbero essere gruppi di minoranza che sarebbe quanto mai inopportuno trascurare. Si stabilisce pertanto, all'unanimità, dopo altra discussione, che la lista deve contenere il nome di almeno due candidati e non più del numero massimo dei seggi assegnati alla circoscrizione.

Tempo di presentazione delle liste.

SELVAGGI pone quindi in discussione il problema relativo al tempo della presentazione della lista.

Si fa presente, da parte di alcuni Commissari, la necessità che il periodo intercorrente tra la presentazione delle liste e le elezioni debba essere sufficientemente lungo, tenute presenti, in particolar modo le difficoltà di mezzi di comunicazione (AGRO'). TERRACINI invece ritiene che

detto periodo debba essere piuttosto breve, anche per non dare l'impressione che proprio questa Commissione sia favorevole ad una dilazione alla data di convocazione della Costituente. Da altri viene sostenuta la necessità che gli elettori abbiano tempo sufficiente per orientarsi sulla scelta della lista e dei candidati.

ASTUTI propone che il decreto che convoca i comizi elettorali debba essere pubblicato novanta giorni prima del giorno fissato per la convocazione dei comizi; le liste saranno presentate 60 giorni prima e le liste approvate saranno pubblicate 30 giorni prima. TERRACINI invece propone che i suddetti termini siano limitati rispettivamente a 70, 40, 20 giorni. Le due proposte vengono messe insieme alternativamente a votazione. Si pronunciano favorevoli alla proposta TERRACINI, BATTAGLIA, MANI, COSENTINO, SPATAFORA e favorevoli alla proposta di ASTUTI, AGRO' SELVAGGI e STRANO. Si astengono FUSCHINI e SCHEPIS. Resta pertanto approvata la proposta TERRACINI. FUSCHINI dichiara che, pur essendo compreso delle esigenze di carattere politico che potrebbero giustificare la riduzione dei termini tra la convocazione e il giorno delle elezioni, tuttavia considera come molto serie le difficoltà d'ogni genere che impediscono la fissazione di un troppo breve termine; ma trattandosi di un problema di carattere squisitamente politico, ritiene più opportuno lasciare al Governo la decisione.

Circa l'autorità cui presentare le liste, viene deliberato di allegare alla legge una tabella indicante le Corti d'Appello competenti cui dovranno essere presentate. Per quanto riguarda le candidature multiple, la Commissione decide di ammetterle; stabilendo però che la stessa candidatura non possa essere presentata in più di due collegi.

Viva discussione si accende intorno al quesito posto da TERRACINI se, quando da un gruppo o partito sia stato presentato un emblema, questo possa essere presentato anche da gruppi o partiti diversi dal primo. MORTATI osserva che, da un punto di vista giuridico, ogni partito dovrebbe depositare il suo emblema. COSENTINO propone di fare un espresso riconoscimento degli emblemi adottati nel 1921; AGRO' fa notare che ciò non è possibile, essendo in molti casi variate le denominazioni e l'indirizzo politico di molti partiti. ASTUTI rileva che i partiti oggi in Italia sono delle associazioni private o società semplici, e i loro simboli sono tutelabili soltanto davanti al giudice ordinario. Non è possibile concedere un sindacato in sede amministrativa, in quanto i partiti non hanno un riconoscimento di diritto pubblico.

Considerata la difficoltà di risolvere il problema complesso, la Commissione all'unanimità ritiene di attenersi ad un sistema che protegga dalle confusioni; quindi si stabilisce di proporre che sia vietato di adottare simboli o emblemi identici, o facilmente confondibili con quelli già presentati.

Sulla possibilità, prospettata da MORTATI, che, come è previsto da alcune legislazioni, più partiti presentino un'unica lista, contrassegnata con gli emblemi di tutti i partiti presentatori, la Commissione si pronuncia nel senso che ogni lista debba essere contrassegnata da un solo simbolo.

Altro problema prospettato da MORTATI è quello relativo alle supplenze in posti rimasti vacanti per morte, ineleggibilità sopravvenuta, annullamento, opzione: la Commissione decide che in tali casi succede il candidato della medesima lista che immediatamente succede l'ultimo graduato.

Voto dei prigionieri e degli internati.

E' sottoposta quindi ad esame la possibilità della votazione da parte dei prigionieri e internati. La Commissione unanime riconosce con vivissimo rincrescimento che per difficoltà insuperabili, già precisate nel rapporto dei Ministeri degli Interni e della Costituente, non sia possibile regolare adeguatamente l'esercizio del voto dei prigionieri e internati. La Commissione ritiene che non sia ammissibile neppure la votazione per

mandato. Però prende atto della assicurazione di STRANO, il quale dichiara che è stata favorita con apposita circolare del Ministero Interni la possibilità della partecipazione al voto degli internati o prigionieri di guerra, adottando una procedura rapidissima per il rilascio dell'attestazione di elettorato attivo.

Voto ai militari.

Il successivo argomento posto all'ordine del giorno è il sistema di votazione per militari sotto le armi. AGRO' propone che venga istituita una sezione speciale per militari, con il seggio formato secondo le norme generali, e con una lista che si predispona in base al certificato elettorale che il militare si farà spedire più un'attestazione dell'autorità militare dalla quale risulti che egli si trovi in servizio al reparto.

Una seconda proposta è avanzata da BATTAGLIA; la votazione per i militari dovrebbe avvenire nella domenica successiva alla votazione avvenuta nel comune dove prestano servizio, con le dovute cautele. MORTATI a sua volta propone l'istituzione di una Commissione mobile che renda possibile la votazione a domicilio.

Dopo varia discussione, la Commissione con l'unico voto contrario di BATTAGLIA, approva la seguente risoluzione:

« I militari, i componenti di corpi militarmente organizzati, ecc. eserciteranno il diritto di voto presso la sezione del comune nel quale prestano servizio nel giorno delle elezioni: a tal uopo essi esibiranno il certificato di elettorato attivo e saranno ammessi al voto anche in soprannumero rispetto agli elettori iscritti nella lista della sezione (analogamente al modo di votazione dei componenti del seggio) ».

Circa gli ammalati che non possono essere trasportati e gli imbarcati, si osserva che non è il caso di preoccuparsi eccessivamente di piccole entità, dato anche che non è stato possibile risolvere positivamente il problema relativo ad oltre un milione di prigionieri di guerra e di internati e non sarebbe possibile, senza inconvenienti, fare eccezioni per gli imbarcati e ammalati, senza turbare il sistema normale di votazione.

Data l'ora tarda si rinvia alla prossima seduta la decisione sull'opportunità di sopprimere l'appello degli elettori prima dell'inizio della votazione e di aumentare convenientemente il numero delle sezioni e delle cabine, per dar modo di esaurire la votazione in una sola giornata.

SCHEMA DI UN PROGETTO PRESENTATO DAL COMMISSARIO MORTATI PER LA DISCIPLINA DEL PROCEDIMENTO DI SCELTA DEI CANDIDATI NELLA ELEZIONE DEI DEPUTATI PER LA COSTITUENTE (1).

Art. 1. — Sono ammessi a presentare liste di candidati per la elezione dei deputati alla Costituente solo i raggruppamenti i quali presentino i seguenti requisiti:

- a) posseggano un ordinamento interno disciplinato con norme relative al numero, al modo di formazione, alla competenza e funzionamento degli organi, nonchè alle modalità di ammissione dei soci;
- b) dimostrino di avere un minimo di 5.000 iscritti;
- c) abbiano come scopo l'affermazione di indirizzi di politica generale e facciano dei medesimi chiara formulazione, da rendere pubblica.

Art. 2. — Il giudizio circa il possesso dei requisiti prescritti per l'ammissione dei raggruppamenti politici alla funzione della formazione e presentazione delle liste di candidati è di competenza di apposito organo giurisdizionale composto dal primo presidente della Corte di cassazione, che lo presiede, dal presidente della Camera e da quello del Senato, dai presidenti del Consiglio di Stato e della Corte di Conti, nonchè da quattro docenti universitari di diritto, designati dai senati accademici delle varie università.

Ogni membro del senato accademico avrà diritto di includere nella sua scheda due nomi, ed il ministro della pubblica istruzione dichiarerà i nomi dei quattro i quali avranno ottenuto il maggiore numero dei voti.

Art. 3. — Il termine ultimo per la presentazione delle domande dirette al riconoscimento del diritto di cui al precedente art. 1 è di 130 giorni prima di quello fissato per le elezioni.

Le domande sono presentate per il tramite del Ministro per la Costituente e devono essere decise non oltre dieci giorni dalla presentazione. Della decisione dev'essere data immediata comunicazione al presentatore.

Art. 4. — Per la formazione delle liste dei candidati da sottoporre alla consultazione elettorale ognuno dei raggruppamenti riconosciuti ai sensi dei precedenti articoli deve seguire il procedimento di cui appresso. L'inosservanza di qualcuna delle modalità prescritte fa decadere dal diritto di partecipare con proprie liste alla scelta dei deputati.

Art. 5. — Nei dieci giorni successivi alla decisione di cui all'art. 3, la direzione di ogni raggruppamento deve convocare, per un giorno festivo, entro un termine non inferiore a quarantacinque giorni avanti le elezioni, i propri iscritti, che siano elettori, in ogni sezione o raggruppamento di sezione della stessa città, in assemblea plenaria. La notizia della convocazione dev'essere fatta conoscere, oltre che con i vari mezzi che si palesino idonei a darle la massima pubblicità, con apposita inserzione nella *Gazzetta Ufficiale* ed in uno dei giornali letti nella circoscrizione. L'avviso deve fare espressa menzione del diritto dei cittadini regolato dal successivo articolo.

(1) Questo progetto non è stato esaminato dalla Commissione, la quale ha deliberato di consentire piena libertà di presentazione di liste. Tuttavia, il progetto è allegato, in quanto è il risultato di uno studio personale utile.

Art. 6. — Nel termine di venti giorni successivi alla pubblicazione prescritta dall'art. 4, gruppi di elettori, in numero non inferiore a trenta, hanno facoltà di presentare alla direzione di circoscrizione di uno dei raggruppamenti politici ammessi alla presentazione delle liste, anche se non siano ad essi iscritti, nomi di candidati proponendone l'inclusione nelle liste del raggruppamento.

Gli stessi elettori non possono sottoscrivere che una sola proposta.

Art. 7. — Le proposte di cui ai precedenti commi devono essere trasmesse alle direzioni dei raggruppamenti per il tramite del sindaco della località nelle cui liste elettorali sono iscritti i sottoscrittori. Il sindaco accerta la qualità di elettore di costoro, nonchè l'eventuale inosservanza del divieto di cui all'ultimo comma del precedente articolo. Egli provvede alla cancellazione dei nomi dei sottoscrittori che non si trovino nelle condizioni richieste, esprimendone i motivi. Quando la cancellazione avvenga in conseguenza di molteplicità di sottoscrizioni essa si effettua sulla proposta presentata per ultimo.

Le proposte che, per effetto di tali cancellazioni, non raggiungano il numero minimo prescritto per la loro validità sono restituite dal sindaco al primo dei sottoscrittori, il quale assume la responsabilità della proposta e rappresenta, per tutti gli effetti inerenti alla proposta stessa, gli altri sottoscrittori. Le proposte valide sono trasmesse nel termine di dieci giorni alla direzione del raggruppamento.

Art. 8. — La direzione di ogni raggruppamento, ricevute dai sindaci le proposte di candidature, formula le sue osservazioni sulle medesime, designa, se lo crede, propri candidati, e le trasmette alle singole sezioni.

Art. 9. — All'assemblea di ogni sezione deve essere presente un pubblico notaio, con il compito di accertare l'osservanza delle norme prescritte per la sua validità dal regolamento di organizzazione del raggruppamento e stendere il processo verbale della seduta. Dev'essere in ogni caso richiesto, perchè si possa ritenere validamente costituita l'assemblea stessa, che sia presente almeno un terzo degli iscritti.

Art. 10. — I presentatori di candidature, i quali non siano iscritti al raggruppamento al quale sono rivolte, hanno diritto di intervenire alla assemblea di sezione al solo scopo di potere illustrare le ragioni a sostegno delle proposte. Ciò fatto devono abbandonare la sala delle adunanze, a meno che la maggioranza dei presenti non ne consenta la permanenza per il resto della seduta.

In nessun caso essi potranno prendere parte alla votazione.

Art. 11. — I candidati inclusi nelle liste dichiarate valide sono invitati dalla direzione del raggruppamento interessato ad intervenire alla assemblea, ove lo credano, per esporre i loro orientamenti politici ed ascoltare le osservazioni dei partecipanti. Essi devono astenersi dalle votazioni che li riguardano.

Art. 12. — Costituitasi l'assemblea di sezione, essa procede all'esame delle varie proposte di candidatura formulate, tenendo presente i rilievi della direzione del partito.

Intorno ad ognuna di esse, che non sia ritirata dai presentatori, si procede ad apposita votazione.

La lista di ogni sezione è formata dai nomi di quei candidati i quali abbiano raccolto la maggioranza assoluta dei voti dei presenti.

Il numero dei candidati da includere nella lista non può superare la metà dei seggi attribuiti alla circoscrizione (1). Ove i candidati che hanno riportato la metà più uno dei voti siano in numero superiore a quello massimo da includere nella lista, si procede all'eliminazione della

(1) Il numero dei candidati, pur non superando mai la metà dei seggi, dovrebbe essere proporzionale agli iscritti alla sezione.

eccedenza, cancellando i nomi di coloro che avranno riportato i voti minori. In caso di parità decide la sorte.

Art. 13. — Nella stessa assemblea di cui ai precedenti articoli si deve procedere alla nomina dei delegati, in ragione del 2% degli iscritti della sezione. Ognuno dei votanti ha facoltà di sostenere determinati indirizzi sia su questioni particolari che generali da tenere presente dai delegati nella scelta che loro compete effettuare. Di tali segnalazioni, nonché delle eventuali discussioni sulle medesime, si farà espressa menzione nel processo verbale.

Ove si manifestino nell'assemblea più tendenze e si presentino più liste di candidati alle elezioni di secondo grado, di cui al successivo articolo, si procederà alla scelta dei delegati con il metodo dello scrutinio proporzionale.

Art. 14. — I delegati eletti con il procedimento dell'art. 12 devono riunirsi, senza uopo di apposita convocazione, nella mattina della prima domenica successiva nella città dove ha sede la direzione del raggruppamento della circoscrizione.

Nel frattempo la direzione predetta avrà curato di raccogliere le espresse accettazioni dei candidati designati nella prima votazione.

Alla riunione devono partecipare non meno di un terzo dei membri della direzione circoscrizionale del raggruppamento, nonché un numero non superiore a dieci (ciò ove il raggruppamento abbia proprie sezioni in più circoscrizioni elettorali) di membri della direzione centrale del medesimo.

La riunione non è valida se non siano presenti almeno i tre quarti dei delegati delle sezioni.

Proceduto alla verifica dei poteri, con l'assistenza del notaio, il quale esercita le stesse funzioni di cui all'art. 8, si passa alla redazione della lista definitiva per la circoscrizione. A tal'uopo tutti i candidati iscritti nelle varie liste di sezione, i quali abbiano accettato la candidatura, vengono inclusi in unico elenco, che deve contenere per ciascuno l'indicazione del numero dei voti riportati e della sezione proponente. Dopo congrua discussione sui singoli candidati, anche in relazione alle eventuali diverse tendenze di cui siano espressione, e tenute presenti le segnalazioni risultanti dai processi verbali delle assemblee di primo grado, si procede a votazione sui singoli candidati con le norme indicate nell'art. 11. Con l'osservanza delle stesse norme si procede alla eliminazione delle eccedenze dei candidati che abbiano ottenuto la maggioranza assoluta dei voti rispetto al numero dei seggi.

Art. 15. — Ove si debba — in relazione al sistema elettorale adottato — formare una lista nazionale o intercircoscrizionale, le assemblee di secondo grado procederanno alla nomina di delegati, in ragione dell'1% dei membri designati dalle sezioni.

Essi dovranno riunirsi nella città e nella sede della direzione centrale del raggruppamento, oppure in quella più importante per popolazione delle circoscrizioni raggruppate, con l'intervento dei componenti della direzione del partito nel primo caso, in numero non inferiore a 10, o dei delegati delle direzioni delle singole circoscrizioni nel secondo caso.

La formazione della lista avviene con le stesse modalità di cui ai precedenti articoli 12 e 14.

Art. 16. — Tutte le liste predisposte a sensi della presente legge devono essere subito pubblicate a cura della direzione del gruppo.

Art. 17. — Contro le violazioni delle precedenti norme qualunque cittadino può sperimentare ricorso alle commissioni mandamentali di cui all'art. 11 del D. M. 24 ottobre 1944, quando le inadempienze denunciate riguardino la fase svolgentsi presso le sezioni, oppure alla corte di ap-

pello del capoluogo della circoscrizione, o a quella della città più popolosa, che sia sede di tale organo giurisdizionale, o infine a quella di Roma negli altri casi.

Il ricorso dev'essere prodotto nel termine di tre giorni dalla pubblicazione delle liste, e deciso in via di urgenza entro cinque giorni dalla presentazione.

Ove siano accertate violazioni non sanabili nei termini stabiliti dagli articoli precedenti, il raggruppamento che ne abbia dato causa perde il diritto di partecipare con proprie liste alle elezioni.

Art. 18. — Le liste formate con l'osservanza dei procedimenti prescritti dalla presente legge, corredate dalla dichiarazione autenticata di accettazione da parte dei candidati, nonché dai processi verbali delle assemblee, devono essere presentate alla prefettura del capoluogo della circoscrizione non più tardi delle ore sedici del ventesimo giorno anteriore a quello delle elezioni.

Per la parte non derogata dalle presenti norme si seguono le disposizioni degli articoli dal 52 a 158 del T. U. 2 settembre 1919, n. 1495.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLO SCHEMA DI PROGETTO PER LA DISCIPLINA DELLA PRESENTAZIONE DELLE LISTE DI CANDIDATI, presentata da MORTATI.

La materia della presentazione delle liste di candidati implica la soluzione di uno dei più gravi problemi della rappresentanza su base proporzionale, ed anzi, in certo senso, del fondamentale, di quello che condiziona tutti gli altri.

L'esattezza di tale affermazione appare evidente quando si pensi che il sistema proporzionale ha come suo compito specifico di sostituire alla rappresentanza atomistica di individui quella organica di gruppi, e quindi, mentre attribuisce agli elettori un compito non di mera scelta di persone, ma altresì di designazione di programmi politici, presuppone (e solo a patto della realizzazione del presupposto può raggiungere i risultati che da esso si attendono) l'esistenza di un'organizzazione, promossa dal bisogno di dare espressione al pensiero politico del popolo. Organizzazione che deve rivelare la sua esistenza ed esplicitare una delle sue funzioni più rilevanti proprio al momento della formazione delle liste, poichè sono appunto tali liste che devono formare i punti di confluenza, i centri efficienti di polarizzazione delle tendenze e degli interessi diffusi nella società, ed offrire i mezzi di espressione delle convinzioni politiche di ogni cittadino attivo.

Non si può pertanto non preoccuparsi di rinvenire il criterio idoneo a determinare nel modo migliore i gruppi cui sia da attribuire, con la garanzia del migliore adempimento, la funzione di cui si è parlato. Criterio che naturalmente non è da ricercare con procedimento astratto e generico, bensì con riferimento alla natura dei compiti propri del corpo da formare attraverso le elezioni.

Per quanto riguarda l'assemblea costituente non sembra dubbio che il regime elettorale ad essa relativo debba proporsi lo scopo di fare pervenire alla medesima solo le correnti della pubblica opinione le quali abbiano un contenuto di idee politiche generali sul nuovo assetto da dare allo Stato, escludendo quindi quelle che, per essere ordinate su una base esclusivamente personale o particolaristica, nessun apporto utile possono recare alle deliberazioni dell'assemblea e sono adatte solo a condurre ad una dannosa dispersione di voti, quando non anche ad un disorientamento dell'opinione circa i compiti da perseguire con la consultazione.

Per la identificazione dei gruppi da ritenere idonei alla presentazione delle liste possono seguirsi e sono di fatto seguite nelle legislazioni positive due criteri. Il primo consiste nel richiedere solo un certo numero (in genere non superiore a qualche centinaio) di presentatori, all'infuori di qualsiasi qualificazione, che non sia quella data dal possesso della capacità elettorale, ed indipendentemente dalla enunciazione di un qualsiasi orientamento di pensiero.

La insufficienza di tale criterio appare evidente quando si pensi che gruppi di elettori isolati non possono apparire idonei a porsi come centri efficienti di raccolta di voti, ai quali sia da attribuire una significazione politica. Infatti il numero, in sé considerato, non offre alcun indizio di una struttura organizzata e da esso gli elettori non possono desumere alcun elemento di guida per l'atto elettivo loro richiesto. Tali inconvenienti appaiono tanto più gravi in quanto più vaste siano le circoscrizioni poichè, in tal caso, o si mantiene basso il numero dei presentatori sufficienti per la validità della lista ed allora tanto più sfornita di significato questa appare, oppure si eleva notevolmente ed allora, oltre alla difficoltà materiale della raccolta delle firme, si corre il rischio di compromettere indirettamente il principio della segretezza del voto.

Le insufficienze che si sono rilevate spiegano come da parte di altre legislazioni si sia proceduto ad una razionalizzazione dell'ordinamento, cioè ad uno svolgimento dei presupposti impliciti nell'istituto della rappresentanza proporzionale, e così attribuito la titolarità del diritto di presentazione delle liste dei candidati non a riunioni amorfe ed inorganiche di cittadini, bensì ad associazioni sorte come espressione della spontanea elaborazione del pensiero politico del popolo, associazioni che nel mondo moderno prendono il nome di partiti.

Molteplici sono i vantaggi legati a questa seconda soluzione del problema esaminato. In primo luogo si offre la possibilità al corpo elettorale di esprimere con la maggiore precisione la sua volontà politica in ordine ai problemi più rilevanti della vita dello Stato, offrendo così una garanzia meno incerta della corrispondenza fra le soluzioni adottate in sede legislativa ed i programmi enunciati.

In secondo luogo si dà il mezzo di attuare nel modo più proficuo la collaborazione dei presentatori delle liste alla regolarità di svolgimento del procedimento elettivo. Tale collaborazione riesce veramente vantaggiosa al pubblico interesse quando sia affidata a persone le quali offrano una garanzia sufficiente per l'assunzione del compito di natura pubblicistica loro affidato; e tale garanzia sembra si possa ritenere offerta dall'appartenenza delle medesime ad organismi sociali regolarmente costituiti. In terzo luogo con il criterio proposto si dà il modo di risolvere in modo meno insoddisfacente di quanto sia possibile con i mezzi usualmente adoperati, il grave problema che sorge dall'adozione del sistema proporzionalista delle liste concorrenti; quello cioè di temperare il potere del gruppo presentatore di imprimere alla lista una fisionomia non solo corrispondente agli orientamenti politici da esso rappresentati, ma altresì alla valutazione delle capacità personali ritenute più idonee a realizzare i medesimi, con la facoltà, che sembra utile attribuire all'elettore di sindacare, almeno in certi limiti, quest'ultima valutazione attraverso l'espressione di una preferenza per l'uno anzichè per l'altro dei candidati proposti.

Gli espedienti, cui si suole ricorrere per soddisfare a quest'ultima esigenza (voto cumulativo, voto aggiunto, doppio voto simultaneo, cancellazione) offrono notevoli inconvenienti. Nel caso che le circoscrizioni elettorali siano ristrette questi espedienti (quando non falsano il significato unitario della lista, come avviene con l'impiego del *panachage*) conducono alla riproduzione, in forma anche più deleteria, perchè svolgentesi nell'ambito di candidati della stessa lista, delle lotte personalistiche, che sono caratteristiche dei collegi uninominali. Nel caso invece che le

circoscrizioni siano vaste gli inconvenienti ora indicati si attenuano, ma si attenua altresì, fino quasi a scomparire, l'effettiva facoltà di scelta dell'elettore, la quale abbisogna di un certo contatto con i candidati. Inoltre tutti gli espedienti dei quali si è parlato offrono lo svantaggio di affidare all'elettore isolato di esprimere il suo giudizio sul candidato dopo che la candidatura è stata posta e di eliminare ogni possibilità di valutazione delle qualità personali del candidato, in relazione al compito che gli si vuole affidare, attraverso una congrua discussione ed un apposito contraddittorio. Infine essi escludono ogni iniziativa da parte dell'elettore nella designazione di altri candidati, dovendosi in ogni caso la sua scelta limitare ai nomi compresi nella o nelle liste presentate dai gruppi.

Per ovviare a tali inconvenienti e per rendere più efficiente e consapevole l'intervento dell'elettore sembra che il mezzo più idoneo sia quello di rendere giuridicamente rilevante, attraverso un'apposita regolamentazione, il procedimento di formazione delle liste. All'uopo dovrebbe esigersi che la facoltà di partecipare alla competizione elettorale, con la presentazione di proprie liste, sia riservata solo a quelle organizzazioni politiche le quali disciplinino con norme interne (la cui osservanza deve essere controllata dallo Stato) la fase formativa delle liste stesse, in modo da garantire che essa rispecchi la volontà degli iscritti, e quindi avvenga con il rispetto di forme democratiche di designazione dal basso.

A dimostrare la possibilità di pratica applicazione dei concetti enunciati si allega alla presente relazione uno schema di disposizione legislativa.

I cenni che seguono sono diretti ad illustrarne i concetti informativi.

Si è anzitutto avuto di mira di ridurre al minimo (compatibile con le finalità che si sono indicate) i limiti alla facoltà di presentazione delle liste, richiedendosi, per l'esercizio della medesima, anzitutto un certo grado di organizzazione, necessario per rendere possibile la determinazione, quanto più precisa possibile, delle sfere di interessi da esso rappresentati e da rendere possibile, con l'imporre una formulazione esplicita ed impegnativa del contenuto della propria attività, un più sicuro orientamento all'elettore, ed in secondo luogo un modico grado di consistenza numerica, che faccia presumere l'esistenza di un seguito non troppo esiguo, sufficiente ad esercitare concretamente un peso, sia pure minimo, sull'attività della costituente.

Nor sarebbe esatto obiettare contro la proposta nel senso che si è detto che la selezione e l'eventuale eliminazione dei raggruppamenti senza sufficiente risonanza nel paese debba essere fatto solo al momento dello scrutinio, attraverso il giuoco del quoziente, e ciò perchè lo scopo di pubblico interesse che sembra necessario perseguire è di evitare il disorientamento degli elettori, inevitabilmente discendente dall'esistenza di un grande numero di liste, che è tanto più grave quanto maggiore sia l'indeterminatezza dei programmi e la difficoltà dell'identificazione dei presentatori data dalla mancanza di qualsiasi principio che ordini questi in un organismo unitario.

Le limitazioni poste con l'art. 1 dello schema esige la ricerca di garanzie atte ad evitare che esse potessero divenire strumento di arbitraria eliminazione dalla lotta politica di forze non gradite al governo. Si è provveduto a ciò demandando ad un organo che, per la sua composizione e per il carattere giurisdizionale ad esso conferito, fosse in grado di evitare il pericolo indicato.

Per quanto riguarda il procedimento di scelta dei candidati la difficoltà fondamentale che si presenta ad ogni regolamentazione, la quale tenda a limitarla nell'ambito interno dei singoli raggruppamenti politici, è quella di trovare il modo di fare partecipare alla medesima, oltre agli appartenenti ad essi, anche i cittadini che, pur non essendo iscritti, aderiscano alle direttive espresse dai raggruppamenti stessi, e che potrebbero, in ipotesi, costituire una maggioranza in confronto dei primi.

Si potrebbe pensare, per superare le difficoltà ora prospettate, di accogliere nelle assemblee di partito indette per la designazione dei candi-

dati anche i simpatizzanti. Ma, ad evitare le manovre dei partiti avversi, rivolte eventualmente ad impiegare i propri aderenti allo scopo di indebolire la posizione elettorale degli antagonisti, contribuendo a fare eliminare dalle liste da questi proposte i nomi più autorevoli e significativi, occorrerebbe preliminarmente possedere una precisa anagrafe delle iscrizioni ai vari partiti ed in base ad essa, limitare l'intervento nelle assemblee stesse solo a coloro che, dichiarandosi simpatizzanti, risultino effettivamente non iscritti ad alcun partito, ed altresì si impegnino di aderire alla lista, che essi contribuiscono a formare.

Esperimenti di pratica attuazione di siffatta esigenza si sono avuti nella legislazione di alcuni Stati nord-americani, ma si palesano, almeno per ora, di impossibile attuazione fra noi.

La soluzione accolta nello schema allegato attua un compromesso fra le varie esigenze prospettate, ammettendo i non iscritti a proporre candidati ed eventualmente ad intervenire nell'assemblea di partito allo scopo di sostenere la propria proposta, ma escludendo ogni diritto di partecipazione alla votazione su di essa. Il maggior peso attribuito agli iscritti nella scelta dei candidati trova la sua spiegazione razionale nel fatto che essi desumono dalla stessa appartenenza al partito, e dal loro essere perciò più intensamente attivi, una specifica qualificazione a porsi come organi di iniziativa e di guida nella formazione della volontà popolare.

La necessità di rispettare al massimo l'esigenza democratica ha suggerito di attribuire nella misura più larga possibile la facoltà di proporre singole candidature a gruppi assai ristretti di elettori, riservando la decisione finale sulle proposte all'assemblea con la partecipazione di tutti gli associati. Questa sede si palesa la più adatta ad assicurare un ampio dibattito sui nomi dei candidati proposti ed a fare emergere tutte le varie tendenze e sfumature del pensiero politico e gli interessi ad esse collegate. La preoccupazione di effettuare la scelta dei candidati con la massima oculatezza e ponderazione ha indotto a dividere il procedimento di designazione in due fasi. Distaccandosi dalla disciplina che la legislazione nord americana ha dato alla materia, si è attribuito alle assemblee di primo grado un potere non solo di nomina dei delegati alla scelta dei candidati, ma altresì di una prima designazione di nomi, che limita la libertà dei delegati stessi a mantenere la scelta nell'ambito della designazione stessa.

Si è altresì curato di fare intervenire nelle assemblee di cui si parla, con voto deliberativo, gli organi dirigenti dei partiti, che avranno così modo di svolgere il compito moderatore e di guida loro spettante. Può riportarsi l'impressione che il congegno proposto sia troppo complesso e macchinoso, ma è da osservare che questo carattere inevitabilmente assume qualsiasi regolamentazione che voglia offrire garanzie di aderenza agli effettivi bisogni ed aspirazioni di masse numerose, nonchè di selezione accurata di capacità politiche adeguate all'altissimo compito della formazione della nuova costituzione.

Che poi il procedimento proposto esiga per il suo compimento un notevole periodo di tempo appare cosa non inopportuna perchè l'opera dell'assemblea ha tanta maggiore probabilità di buona riuscita quanto più vasto e diffuso sia il dibattito che ne accompagna la preparazione.

Prima di concludere è da richiamare quanto è stato detto nell'altra relazione relativa alla proposta di introduzione del voto obbligatorio a proposito dell'obiezione desunta dalla presunta mancanza nel governo provvisorio dei poteri sufficienti ad introdurre limitazioni alla libertà degli elet-

tori. E' da riaffermare il principio ivi formulato secondo cui deve farsi rientrare nella competenza del governo provvisorio l'iniziativa di tutte quelle misure che si dimostrino adatte alla migliore formazione della costituente. Quindi non il carattere limitativo della libert , ma solo la dimostrazione della inidoneit  del procedimento proposto allo scopo che si vuole conseguire potrebbe essere sufficiente a contestare la legittimit  del medesimo. Risulta viceversa da tutte le considerazioni precedenti che le limitazioni suggerite sono logicamente collegate con la trasformazione effettuata nelle democrazie moderne in conseguenza dell'estensione del suffragio. Questa, avendo portato le masse ad operare attivamente nella vita dello Stato, esige la creazione di congegni che diano loro la possibilit  di una concreta ed effettiva partecipazione. La legge deve intervenire precisamente, quando ci  si palesi necessario, non per comprimere o deformare gli spontanei orientamenti della pubblica opinione, bens  per assicurare ad essa le condizioni di una sana ed adeguata manifestazione.

COSTANTINO MORTATI

SEDUTA DEL 13 OTTOBRE 1945

Verbale n. 18

Elettorato attivo e passivo: indegnità e incompatibilità.

La seduta si apre con una segnalazione di AGRÒ riguardo la questione delle discriminazioni delle categorie degli esclusi dal diritto elettorale. Egli si preoccupa del pericolo di pronuncie da parte delle competenti Commissioni, ispirate a criteri diversi da zona a zona e comunque fondato su apprezzamenti soggettivi.

A tale riguardo SPATAFORA fa presente alla Commissione alcuni rilievi fatti in sede di sotto-commissione per la elaborazione degli articoli concernenti l'elettorato attivo e passivo.

E' sorto il dubbio se la Commissione nello stabilire la discriminazione di cui all'ultimo comma dell'art. 7 del D. L. L. 27 luglio 1944, n. 159 a favore delle categorie degli esclusi dal diritto elettorale, abbia inteso riferirsi alla procedura prevista dall'art. 8 del suddetto D. L. L. 4 gennaio 1945, n. 2 e 1 e 2 del D. L. L. 26 aprile 1945, n. 149. In base a tale procedura, com'è stato chiarito con la circolare interpretativa dell'alto commissariato per le sanzioni contro il fascismo in data 3 marzo 1945, n. 6, la sospensione dal diritto elettorale nei riguardi delle categorie previste dal decreto presidenziale 2 febbraio 1945 (e quindi mantenendo il sistema anche di quelle aggiunte da questa Commissione), deve essere pronunciata in *ogni caso* dall'apposita Commissione provinciale che ha specifica competenza nella materia delle esclusioni dal diritto elettorale, quale sanzione per delitti e cariche fasciste. Secondo tale sistema di legge, quindi, finchè non vi è la pronuncia da parte delle suddette commissioni, l'appartenente alle categorie di cui trattasi conserva il diritto elettorale, non conoscendosi ancora se nei suoi riguardi sia o meno applicabile la discriminante assoluta di cui all'ultimo capoverso dell'art. 7 della legge sulle sanzioni contro il fascismo.

La Commissione invece manifestò, sia pure non esplicitamente, l'intenzione di adottare un sistema in base al quale le categorie di persone di cui trattasi fossero senz'altro private dal diritto elettorale, salva la reintegrazione in caso di applicazione della discriminante di cui all'ultimo comma del suddetto articolo 7, e della discriminante speciale per i segretari politici. Manifestò quindi l'intenzione di adottare un sistema opposto a quello delle citate disposizioni di legge in quanto, mentre per queste, qualora le elezioni avvengano prima che sia intervenuta la pronuncia della Commissione provinciale, le categorie di cui trattasi sarebbero ammesse all'elettorato, con il criterio invece cui sembra ispirata la Commissione, nell'ipotesi sopra accennata, l'appartenente alle categorie predette, trovandosi sempre in istato di sospensione dal diritto elettorale nel periodo anteriore alla pronuncia delle competenti commissioni, non potrebbe essere ammesso al voto.

SPATAFORA chiede pertanto che la Commissione chiarisca se, tenuto conto delle osservazioni fatte, intenda mantenere ferma, come a lui sembra opportuno, la risoluzione innovatrice.

Dopo varia discussione, nel corso della quale BATTAGLIA afferma non esservi alcun dubbio sulle intenzioni della Commissione la quale ritenne di non riferire le categorie di cui trattasi a giudizio delle Commissioni provinciali, e di escluderle senz'altro dal diritto elettorale (salvo le discriminanti), tanto più che le Commissioni difficilmente potranno esaurire il loro lavoro prima della data delle elezioni, SELVAGGI fa notare che intenzione della maggioranza della Commissione fu, effettivamente, di procedere ad una esclusione degli appartenenti a determinate categorie e pertanto non gli sembra che sia il caso di prolungare la discussione.

STRANO tuttavia fa notare gli inconvenienti di ordine pratico di tale determinazione: le liste sono già in stato di avanzata preparazione in base alle disposizioni legislative vigenti. Tutti coloro che rientrano nelle categorie degli esclusi, sono iscritti nelle liste e vi restano finchè non inter venga una pronunzia che può essere comunicata in qualsiasi momento delle operazioni elettorali, per la revisione delle liste; seguendo il criterio adottato da questa Commissione si avrebbe un capovolgimento della situazione attuale. SELVAGGI risponde che qualora nella lista vi siano dei nomi che debbano essere cancellati, l'Ufficio comunale potrà provvedere alle opportune correzioni.

MORTATI fa presente però la necessità di stabilire quali autorità saranno competenti a trasmettere gli elenchi di coloro che debbono essere esclusi dalle liste. Il che potrà essere discusso, come da alcuni si propone, in sede di esame del progetto definitivo.

SPATAFORA comunica un voto circa le condizioni di ineleggibilità dei Prefetti non di carriera che hanno assunto l'ufficio per l'adempimento di un dovere politico. Trattasi di eminenti personalità che hanno contribuito alla liberazione del nostro Paese e che è opportuno non escludere a priori dalla partecipazione alla Costituente per impedimenti che deriverebbero da tale funzione. L'argomento segnalato da SPATAFORA è oggetto di ampia discussione. Si esclude concordemente la possibilità di fare un trattamento speciale, limitato ai Prefetti non di carriera, anzi si ritiene necessario che identica condizione sia stabilita per tutti coloro che per l'ufficio esercitato sono considerati ineleggibili nella circoscrizione nella quale hanno esercitato le loro funzioni nel corso dell'anno precedente la convocazione dei comizi.

BATTAGLIA propone di stabilire che sia ammessa la eleggibilità, se entro un dato termine dalla data di pubblicazione delle leggi elettorali, il titolare dell'ufficio pubblico che è causa di incompatibilità, si dimetta e cessi dall'ufficio.

Dopo opportuna discussione SELVAGGI pone ai voti la seguente proposta, in parte modificata dalla risoluzione già approvata nelle precedenti sedute:

« Gli impiegati civili e militari che non sono eleggibili per causa delle funzioni esercitate nella circoscrizione, sono ammessi all'elettorato passivo nella circoscrizione stessa se cessino dall'esercizio delle funzioni nel termine di venti giorni dall'entrata in vigore della legge elettorale ».

La risoluzione è approvata con 5 voti favorevoli e 4 contrari (ASTUTI, JEMOLO, STRANO, SCHEPIS) e uno astenuto (AGRÒ). STRANO dichiara di aver votato negativamente pur ritenendo che potrebbe esaminarsi la possibilità di ridurre il termine di un anno che a lui sembra eccessivo.

Dopo di che SELVAGGI pone in votazione il seguente quesito:

« Gli alti commissari per la Sicilia e la Sardegna sono soggetti allo stesso trattamento ».

La Commissione si dichiara favorevole alla soluzione positiva, all'unanimità.

Su proposta di AGRÒ viene quindi posto a votazione il seguente ordine del giorno:

« La Commissione, ritenuta la sufficienza, ai fini della moralizzazione della vita politica italiana, dell'elencazione di categorie di ex fascisti contenuta nell'art. 3 del progetto di legge elettorale, raccomanda al Governo che venga soppresso dalla legislazione sanzionatrice contro il fascismo, e per conseguenza dalla legge elettorale, ogni riferimento agli apprezzamenti soggettivi di faziosità, malcostume politico, ecc. per determinare l'esclusione dal diritto di voto, assumendosi come unico criterio quello obbiettivo dell'appartenenza alle categorie in questione ».

Passato ai voti, l'ordine del giorno è approvato con 5 voti favorevoli e 4 voti contrari (JEMOLO, STRANO, SCHEPIS, SPATAFORA) e uno aste-

nuto (COSENTINO). SELVAGGI dichiara di aver votato positivamente perchè trattasi di una segnalazione di opportunità, SPATAFORA dichiara di aver votato negativamente, perchè trattasi di una segnalazione contraddittoria con i criteri testè affermati.

Utilizzazione dei resti.

Dopo di che FUSCHINI chiede se la Commissione nella seduta del 26 settembre deliberò di applicare il metodo d'Hondt e nel caso negativo, desidera che se ne discuta, perchè si possa conseguentemente decidere una istituzione di una lista nazionale per la utilizzazione dei voti residuali di ogni singola circoscrizione.

SELVAGGI risponde che in quella seduta furono esaminati vari argomenti, ma, come risulta dal verbale, non fu approvata alcuna deliberazione. Una sottocommissione era stata incaricata di riferire circa i vari metodi applicati ed ipotizzabili al fine della scelta di quello che la Commissione ritenga più opportuno. La sottocommissione riferì con relazione scritta e propose il metodo d'Hondt, subordinatamente all'attribuzione alle liste di tutti i seggi assegnati alle singole circoscrizioni.

BATTAGLIA fa presente che occorre risolvere la questione dei resti, ma egli è favorevole al metodo d'Hondt, che ha una esperienza, ed è abbastanza semplice, e ritiene che il recupero nazionale dei resti sia possibile anche con tale metodo. Afferma che esistono senza dubbio dei resti e cioè tutti quelli delle liste che non hanno avuto seggi ma che hanno tuttavia avuto dei voti. Pur non essendo in possesso di molti dati statistici, tuttavia, da alcuni di essi, ha potuto rilevare ad esempio, che nel 1919 in un determinato collegio, su quattro liste presentate, due sole ebbero deputati eletti: il quoziente era 11.711; la lista del partito liberale ebbe 9.388 voti, quindi non ebbe neppure un seggio e perdette questi voti. Il partito comunista, perdette 5.740 voti, perchè non arrivò al quoziente. Questi contingenti di voto che i partiti perdono, sono abbastanza alti e non possono essere trascurati. E' accaduto inoltre in più circoscrizioni, che alcuni partiti arrivarono a prendere un deputato con un numero di voti che sarebbe bastato quasi a farne conseguire due.

Se si calcolano tutti questi voti che i partiti perdono, non riuscendo ad avere alcun quoziente oppure avendo avuto un numero di voti che soltanto per poco non raggiunge il comune divisore e i suoi multipli, si vede che trattasi di una cifra non indifferente ed allora è opportuna la proposta di recuperare questi resti con l'aumento del numero dei deputati.

Si tratta di assegnare oltre ai 535 seggi, da attribuirsi attraverso la lotta elettorale delle regioni, altri 50, 40 o 35 seggi da attribuire su di una lista nazionale. Il sistema per la distribuzione di tali posti, potrà essere anche quello d'Hondt: si dividono successivamente le liste fino ad arrivare al quoziente più basso e si distribuiscono quindi i nuovi seggi. La proposta ha una grande importanza politica ed un grande significato. Il risultato è di favorire solo le liste che si presentano in un grande numero di collegi e che avranno, perciò, un gran numero di resti; tale risultato è giusto, perchè, in definitiva, si favorisce la lotta nell'ambito delle grandi correnti politiche.

Alla osservazione di COSENTINO, il quale fa rilevare che allora tanto varrebbe adottare il collegio unico nazionale, BATTAGLIA risponde che questo sistema allontanerebbe troppo l'elettore dal deputato; si è scelto il collegio regionale, che è vasto, ma non come quello nazionale. Inoltre vi è un'altra ragione, egli osserva, che gli sembra preminente. Con il sistema proposto si ha il vantaggio di assicurare alla Costituente la partecipazione di un certo numero di persone egregie. Non vi è dubbio che vi sono personalità non di partito, che non hanno adesioni o clientele locali e quindi sono in situazione di inferiorità. Per esempio egli non sa se Benedetto Croce abbia un proprio collegio, tuttavia è certo che vi sono figure anche di primo piano che non hanno la notorietà nazionale di Croce, e

che sono destinate a restare nell'ombra rifuggendo essi dalla lotta personale per vari motivi. Conclude affermando di essere favorevole al sistema proposto che, del resto, è stato raccomandato anche dai partiti socialista e comunista. Crede poi che questo interesse dei partiti politici risponda anche a quello nazionale, appunto perchè il sistema favorisce la lotta sulle grandi correnti politiche ed assicura l'elezione di personalità di primo piano. Vi sono poi altri problemi secondari di cui bisogna discutere dopo aver accettato il principio generale, come ad esempio il problema di permettere o meno a coloro che si presentano nella lista nazionale, di partecipare alla lista regionale.

SCHEPIS, fa osservare però che con tale sistema non si potrebbe determinare il numero dei deputati di cui dovrà essere formata la Costituente e che in ogni modo vi saranno ugualmente dei resti che andrebbero perduti.

MORTATI, rilevato che anch'egli e FUSCHINI fecero, nelle sedute precedenti, la proposta della utilizzazione dei resti in una lista nazionale, fa osservare, che prima di discutere dei vari sistemi occorre chiarire i fini politici che si intendono conseguire. Ove il proposito che induce all'utilizzazione dei resti fosse esclusivamente quello di raggiungere una più esatta distribuzione proporzionale dei voti espressi a favore dei vari partiti, onde far sì che nessun voto dato ad un gruppo vada a beneficio di altri, o rimanga inutilizzato, allora il metodo più idoneo sarebbe di procedere ad una prima ripartizione dei seggi, nell'ambito dei singoli collegi, con il sistema del quoziente, non già con quello del divisore comune, come invece propone BATTAGLIA, e ad una seconda ripartizione su lista nazionale, con il sistema del più uno, come, molto razionalmente, dal punto di vista del raggiungimento del fine predetto, era praticato in Cecoslovacchia.

Nello stesso ordine di idee esposto, altro punto da precisare sarebbe quello relativo alla opportunità o meno di frazionare eccessivamente la rappresentanza alla Costituente facendovi entrare anche gruppi sparutissimi, i quali solo dalla confluenza dei voti dei vari collegi possono riuscire a conseguire dei seggi. Se questo risultato sembrasse da evitare occorrerebbe chiamare a partecipare al secondo scrutinio solo quei gruppi che abbiano riportato un minimo di voti in ogni circoscrizione o conseguito almeno due o tre seggi al primo scrutinio.

Riprende la parole SCHEPIS il quale dichiara che non ritiene tecnicamente corretto associare il metodo d'Hondt, al principio cui si ispira la utilizzazione nazionale dei resti. I resti che si possono ricavare dal metodo del divisore comune sono, per quanto riguarda le liste che hanno conquistato almeno un seggio, mere differenze aritmetiche la cui entità è in funzione di fattori affatto casuali: questi resti non hanno alcun significato nella tecnica elettorale, a differenza dei resti che provengono dal sistema del quoziente. Si riserva di illustrare questa asserzione con alcuni esempi numerici che presenterà nella prossima seduta, e ricorda che le varie legislazioni positive, che ammettono la utilizzazione dei resti si basano tutte sui resti che provengono dai quozienti. Tipica la legge cecoslovacca del 1920 che manipolava questi resti in due successivi scrutini.

Fa inoltre rilevare che qualora, superando tale grave difficoltà tecnica, la Commissione ritenesse di dover utilizzare ugualmente le differenze derivate dal metodo d'Hondt, ne verrebbe come conseguenza che: o queste differenze si utilizzano tutte, e allora non si potrebbe stabilire prima il numero dei deputati di cui sarà composta l'Assemblea Costituente; o si segue la via inversa e si stabilisce a priori un numero fisso a forfait, di seggi destinati a queste differenze, e allora resterà sempre una certa quantità di resti che non potranno essere utilizzati viziando sostanzialmente tutto il sistema e il principio stesso che le giustifica.

ASTUTI si dichiara contrario alla proposta di utilizzazione dei c. d. residui in collegio unico nazionale, per considerazioni di carattere tecnico e giuridico-politico. I cosiddetti resti di cui si parla nel caso del metodo d'Hondt, non sono propriamente resti come quelli che si hanno quando si

applica il sistema dei quozienti (proporzionale pura), bensì cifre le quali hanno un valore puramente algebrico, e non possono quindi essere senz'altro utilizzate con il significato di «voti», che in realtà non hanno. Sotto questo riguardo si richiama a quanto già dichiarato da SCHEHPIS, che potrà ulteriormente documentare la Commissione sulla necessità di una manipolazione di queste cifre, le quali, sono in funzione del numero di seggi attribuito ad ogni circoscrizione e di altre incognite variabili da collegio a collegio, e quindi non possono essere senz'altro sommate come valori omogenei.

Anche a voler prescindere dal fatto che è un'incongruenza tecnica l'utilizzazione dei residui con il sistema d'Hondt, comporterebbe una complicazione eccessiva delle operazioni di scrutinio, e non escluderebbe un risultato del tutto arbitrario: perchè, stabilendo, come si propone, di assegnare 40 seggi con l'utilizzazione dei residui, ed essendo assolutamente incerto l'ammontare dei residui stessi, questi seggi potrebbero essere assegnati in base ad un numero di voti affatto sproporzionato a quello dei voti occorsi per l'attribuzione dei seggi in collegio regionale, e ciò sia in eccesso, sia in difetto. D'altra parte il sistema d'Hondt, in collegi larghi come quelli proposti dalla Commissione dà risultati precisi e soddisfacenti.

Ma le sue più gravi obiezioni concernono l'aspetto giuridico-politico del problema. Si avrebbero delle liste nazionali di candidati, rispetto ai quali gli elettori non avrebbero alcuna possibilità di esprimere un giudizio: ogni partito potrebbe contare su un certo numero di super deputati la cui elezione sarebbe automaticamente sicura, e del tutto sottratta alla volontà del corpo elettorale. Egli ritiene inoltre che il sistema proposto non sia per giovare, come si è asserito, alle minoranze, ma al contrario ai grandi partiti di maggioranza. Non crede che sia possibile, con questo sistema, garantire la elezione di alte personalità che preferissero rimanere estranee alla campagna elettorale: perchè i partiti non rinunceranno mai a mettere questi nomi in capo alle loro liste locali. La incertezza assoluta dei risultati di questa seconda elezione che sarebbe per tutti un'incognita, è un motivo di più per non ammettere un sistema che porterebbe solo una complicazione, senza dare un risultato positivo sicuramente prevedibile. Infine: si dovrebbe ancora aumentare il numero dei deputati, al che egli si dichiara contrario.

Anche STOLFI condivide tali osservazioni e dichiara di essere per principio contrario ai cosiddetti deputati per *chiara fama*. Se vi sono delle persone di valore, egli osserva, si presentino alle elezioni.

SPATAFORA dichiarandosi solidale con ASTUTI e STOLFI sostiene che il popolo non comprenderebbe una complicazione di tal genere. Non avendo l'elettore la mente rivolta alla superlista, l'elezione diventerebbe automatica senza alcuno legame tra elettore ed eletto.

Alle osservazioni in contrario esposte, BATTAGLIA risponde dettagliatamente asserendo che una di esse ha carattere tecnico e riguarda la natura dei resti: alla domanda se tali resti siano veri resti ed i voti siano egualmente efficienti, egli risponde che non vi è dubbio che trattasi in ogni modo di voti residui, ed il sistema per il loro accertamento è di estrema semplicità. Basta moltiplicare, egli spiega, il comune divisore per il numero dei seggi ottenuto da ciascuna lista e sottrarre il prodotto così ottenuto dai voti di lista conseguiti dalla lista stessa. Quindi, non gli sembra, in conclusione, che dal punto di vista tecnico possano sollevarsi difficoltà. Nè gli sembra che il sistema sia eccessivamente macchinoso giacchè l'elettore non è affatto confuso dalla lista nazionale: alla quale egli deve essere indifferente e che può anzi ignorare; quando si accende la lotta elettorale in un collegio, essa tende a far trionfare le liste e i candidati proposti e l'elettore non è distratto da altra finalità.

Non è vero poi che si favoriscono le liste di maggioranza. Egli specifica di aver parlato di grandi correnti politiche ma non di liste di maggioranza. Il sistema favorisce appunto le liste che, presentate in un gran numero di seggi, ottengono invece pochi candidati con un gran numero

di resti. Nega che il sistema possa favorire la presentazione di liste affini parallele e fiancheggiatrici delle liste dei partiti, giacchè non vede quale interesse avrebbero i partiti a distogliere i loro candidati per presentarli in liste secondarie, tanto più che il numero dei deputati da eleggere con questo sistema è fisso e il quoziente per ottenere un seggio nella lista nazionale può essere altissimo. In merito all'affermazione di STOLFI egli dice che essa potrebbe essere esatta qualora si partisse dal principio che i partiti sono strumenti di camorra. Ma chi è consapevole della necessità della lotta dei partiti e non si preoccupa del nome delle persone che questi partiti rappresentano, non può essere contrario al sistema. E poichè fautori di esso nella Commissione si sono dimostrati i rappresentanti dei partiti socialista e comunista, ritiene che sia più corretto decidere della questione colla loro presenza.

SCHEPIS osserva ancora che la somma dei voti ottenuta per assegnare i seggi nella lista nazionale, proviene da elementi diversi e il voto che viene preso da una circoscrizione dove vi sono molte liste, ha una forza rappresentativa diversa da quello di un collegio con poche liste. Con l'applicazione del metodo d'Hondt, l'assegnazione di tali seggi, come già ha osservato, deriverebbe in gran parte da fattori casuali. La legislazione cecoslovacca, come osserva anche MORTATI, esclude appunto il metodo d'Hondt per questo motivo. Inoltre come rileva COSENTINO, poichè uno dei presupposti del sistema è che nella lista nazionale debbono essere collocate alte personalità, è da escludersi che queste possano consentire di essere incluse in una lista per la speranza che vi siano dei resti in base ai quali conseguire il seggio. Tale osservazione non è condivisa da BATTAGLIA il quale rileva che il numero dei seggi riservati alla lista nazionale è assai considerevole.

Il sistema viene ancora vivamente raccomandato da FUSCHINI, il quale, in merito alle obiezioni di STOLFI, desidera precisare che non si tratta soltanto della utilizzazione degli uomini di chiara fama. Vi sono degli uomini, egli osserva, che senza essere di chiara fama possono essere ritenuti dal partito, cui appartengono, particolarmente idonei ad essere eletti. E ciò per varie ragioni, non escluso l'interesse nazionale.

Così è avvenuto anche nella Consulta, in cui non vi sono soltanto uomini di chiara fama, ma anche uomini utili per la loro speciale posizione. Per quanto poi riguarda l'elettore è sufficiente che questi sappia che con la lista regionale ha la possibilità di votare anche per candidati inclusi nella lista nazionale. Ritiene anch'egli che il sistema proposto risolve in modo più soddisfacente il problema delle minoranze e che i candidati eletti dalla lista nazionale siano anche meglio svincolati dagli interessi della circoscrizione, potendo così considerarsi i veri rappresentanti della Nazione.

D'altra parte si precisa (MORTATI) che il sistema del duplice quoziente può servire a più scopi: ma il fine principale è di applicare una proporzionale più accentuata. Ammettendo e riconoscendo l'opportunità di questo fine non dovrebbe preoccupare la questione delle grandi personalità. Si potrebbe, come rimedio agli inconvenienti segnalati, limitare l'attribuzione dei seggi riservati per i resti, a coloro che nella lista regionale non hanno riportato il minimo dei voti sufficienti per ottenere il seggio. In tal modo non vi sarebbe una lista nuova da aggiungere a quella regionale ma si tratterebbe di una lista formata dagli stessi elementi conosciuti dagli elettori. Si raggiungerebbe così il risultato di attuare una proporzionale più assoluta eliminando la dispersione dei voti.

In merito a tale ultima proposta, SCHEPIS fa rilevare che la graduatoria dei candidati esclusi, agli effetti dell'attribuzione ed i seggi di cui trattasi, potrebbe applicarsi solo nel caso di circoscrizione di ampiezza pressochè costante.

In difesa del sistema riprende quindi la parola BATTAGLIA, il quale rileva che il rimedio suggerito da MORTATI gli sembra idoneo, perchè si tratta di recuperare centinaia di migliaia di voti.

A questo punto interviene nella discussione AGRO' il quale osserva che si tenta con la proposta di cui trattasi, di vulnerare il principio su cui poggia la democrazia rappresentativa e cioè che un deputato debba rappresentare un certo numero di elettori che hanno avuto fiducia nella lista in cui egli è indicato. Questo principio, egli osserva, è stato già attenuato introducendo la lista pregraduata con il quorum, ma con il sistema ora proposto si verrebbero a danneggiare le minoranze perchè è molto più logico che abbiano dei residui le liste che conseguono un certo numero di quozienti, anzichè quelle che non ne hanno avuti. Per le ragioni dette da SPATAFORA e da STOLFI, si dichiara perciò contrario al sistema anche perchè le persone di un certo valore non consentirebbero di essere incluse in una lista nazionale senza avere dietro di esse un corpo elettorale.

JEMOLO invece, salvo l'accertamento tecnico sul significato dei resti nelle varie circoscrizioni in rapporto ai vari partiti, è favorevole alla proposta BATTAGLIA, per la essenziale ragione che vi sono molti uomini notevoli che non sono attaccati ad una regione ma all'Italia e il sistema proposto consentirebbe di farli partecipare alla Costituente.

SELVAGGI, non è favorevole alla proposta di FUSCHINI e BATTAGLIA, per le ragioni esposte in parte da ASTUTI, STOLFI, SPATAFORA. Ha l'impressione che il sistema turberebbe il congegno già approvato; sopra i vari collegi regionali si costituirebbe un collegio nazionale per la utilizzazione dei residui aritmetici che risultano dall'applicazione del metodo d'Hondt, per la elezione di candidati non partecipanti personalmente alla lotta politica e designati senza alcuna partecipazione dell'elettore. La elezione di questi candidati nazionali dipenderebbe dal caso; d'altra parte, non si risolverebbe in pieno il problema dei residui mentre il limite della utilizzazione sarebbe stabilito arbitrariamente.

La discussione continua vivissima. In merito alla proposta di MORTATI, ASTUTI fa presente l'inconveniente che il partito elegga nella lista nazionale i candidati che sono stati bocciati dagli elettori e conclude affermando che nella seduta odierna non si può votare. In ogni modo, egli dichiara, poichè, per attuare il sistema proposto si suggerisce il metodo dei resti, mentre nelle discussioni delle sedute precedenti era presupposta l'adozione del metodo d'Hondt, qualora fosse adottato il metodo dei resti, occorrerebbe rimettere in discussione tutte le decisioni già prese.

SELVAGGI, a questo punto, ricorda che il Presidente della Commissione nella precedente seduta comunicò essersi impegnato a presentare, entro breve termine, il progetto. Raccomanda perciò sollecitudine, sintesi e brevità, senza però restrizioni sostanziali; essendo proposta la sospensione, invita BATTAGLIA a dichiarare se vi insiste.

BATTAGLIA insiste in considerazione che oggi sono assenti proprio i Commissari fautori del sistema in discussione. ASTUTI si associa alla proposta di sospensione per deferenza ai colleghi assenti.

ASTUTI fa presente che nella seduta del 26 settembre, in seguito alla relazione presentata dalla sottocommissione di cui egli pure faceva parte, la Commissione si dichiarò unanimemente favorevole alla adozione del metro d'Hondt: e che se anche mancò in quella e nelle seguenti sedute un voto formale in proposito, rimase in lui e probabilmente in tutti la persuasione che si trattasse di un risultato ormai acquisito, di una decisione pacifica. E di fatto la Sottocommissione incaricata di preparare il testo degli articoli del progetto relativi allo scrutinio ha già redatto alcuni articoli con i quali viene precisamente adottato il metro d'Hondt, persuasa di eseguire con ciò una precisa deliberazione della Commissione. Se ora, prendendo motivo dal fatto che una votazione o deliberazione formale non vi fu, si vuole riprendere in esame questo punto, ed eventualmente proporre l'adozione del sistema dei quozienti, o di un sistema ibrido che consenta con il metro d'Hondt una utilizzazione di «resti», egli non si oppone, poichè è stata regola costante della Commissione di non considerare definitiva ed irrevocabile alcuna sua decisione di massima: ma

dichiara che in tal caso egli sarà, in coscienza, costretto a rimettere in discussione tutte le deliberazioni prese dopo il 26 settembre, perchè tutte da lui esaminate e approvate sul presupposto della adozione pura e semplice del metro d'Hondt, e senza utilizzazione di resti in collegio unico nazionale: ipotesi che non potevasi logicamente prevedere, in quanto il metro d'Hondt esclude tipicamente il problema della utilizzazione dei resti, potendosi con esso assegnare quanti seggi si vuole. Fa presente che da parte sua non è mancata ogni buona volontà per giungere ad una soluzione di compromesso: ha accettato le liste graduate dai Comitati presentatori, e aderito all'adozione del « quorum » per i voti di preferenza, solo per rendere possibile un accordo. Ma se ora, con questa nuova proposta, si tende a ridurre ulteriormente la facoltà di scelta degli elettori ad accrescere il potere di direzione delle elezioni già attribuito in tanto larga misura ai partiti e gruppi presentatori di liste, dichiara di essere costretto a rivedere le posizioni prese e ad irrigidirsi, fosse anche per rimanere isolato; sui principi che a lui appaiono preferibili, e cioè liste non graduate, voto di preferenza metodo d'Hondt e collegi di media estensione non troppo diversi fra loro per numero di votanti.

SELVAGGI ricorda che fu presentata da una sottocommissione appositamente incaricata una relazione circa il metodo preferito. Pur non essendosi proceduto a votazione, l'ulteriore sviluppo dei lavori fu basato sul presupposto del metodo d'Hondt.

E nelle successive sedute a proposito di vari argomenti, tutto è stato discusso e deliberato sulla base di quel presupposto. Nessuno ha chiesto di rimetterlo in discussione ed egli non ha ancora voluto prendere questa iniziativa perchè era chiara l'approvazione implicita. Ciò non esclude che se ne ridiscuta, se necessario, ma raccomanda di evitare troppe relazioni separate.

Risponde BATTAGLIA che fin dalla prima volta che il Vice Presidente invitò la Commissione ad esprimere il proprio pensiero sul sistema elettorale, dichiarò subito con piena lealtà, che il suo sistema sarebbe stato il seguente: proporzionale, scrutinio di lista, circoscrizioni vaste, nessun voto aggiunto, voti di preferenza, nessuna cancellazione, recupero nazionale dei resti. Però riconosce che le discussioni successive si sono basate sul presupposto del metodo d'Hondt, che tutti hanno considerato come accettato. La sua proposta tuttavia è fondata proprio sul metodo d'Hondt, e potrebbe essere approvata anche mantenendo fermo quel metodo. Insiste nella domanda di sospensiva, sulla quale, egli rileva, per la prima volta si vota essendosi sempre convenuto di avere riguardo verso i colleghi assenti.

Dopo questo rilievo SELVAGGI dichiara di sentire da parte sua il dovere di fare una precisazione: una sola volta si è evitato di deliberare per assenza di colleghi, nelle seguenti circostanze: per l'esercizio di una pubblica funzione, egli era stato richiesto da più Commissari di rinviare la seduta; credette di non poter aderire ma assicurò che date le cause eccezionali si sarebbe discusso senza approvare deliberazioni definitive in relazione a questo impegno preliminare, la seduta si svolse per discussione, senza deliberazione, BATTAGLIA pone la sua richiesta sulla base di un atto di cortesia; al che il Vice Presidente risponde subito che per cordiale deferenza personalmente aderisce, e per dovere verso la Commissione pone ai voti la richiesta di sospensiva: la proposta è approvata. BATTAGLIA dichiara di aver votato favorevolmente perchè sono assenti contemporaneamente i titolari e i supplenti di due partiti.

DICHIARAZIONI DEL COMMISSARIO SCHEPIS SUL SIGNIFICATO DELLE DIFFERENZE NEL METODO D'HONDT IN CONFRONTO AI RESTI CHE SI RICAVALANO DA QUOZIENTI.

Si abbia un collegio con 10 seggi; quattro liste: A, B, C, D. Voti complessivi 181.000. Si applichi il metodo d'Hondt.

	A	B	C	D
1	72.000	55.000	19.000	15.000
2	36.000	27.500	19.500	7.500
3	24.000	18.333	13.000	5.000
4	18.000	13.750	9.750	
5	14.400			

Comun divisore 15.000. Ad A, 4 seggi; a B, 3; a C, 2; a D, 1. Le differenze attive delle liste A, B, e C sono rispettivamente: per A, $12.000 = 72.000 - (15.000 \times 4)$; per B, $10.000 = 55.000 - (15.000 \times 3)$; per C, $9.000 = 39.000 - (15.000 \times 2)$.

Si supponga che, fermo restando ogni altro dato del precedente esempio, la lista D effettui un passaggio di 500 voti a favore della lista C Allora:

	A	B	C	D
1	72.000	55.000	39.500	14.500
2	36.000	27.500	19.750	7.250
3	24.000	18.333	13.166	
4	18.000	13.750		
5	14.400			

Comun divisore 14.500. Riparto dei seggi identico al precedente. Le differenze attive sono per la lista A, $14.000 (72.000 - 4 \times 14.500)$; per la lista B, $11.500 (55.000 - 3 \times 14.500)$; per la lista C, $10.500 (39.500 - 2 \times 14.500)$.

Si vede che per effetto di un piccolo passaggio di voti combinato tra la lista D e la lista C le altre due liste che erano affatto estranee a questo si sono viste aumentare i resti di ben 2.000 per A e di 1.500 per B.

Se si applica ai due esempi ora fatti il metodo del quoziente si avrà in entrambi un quoziente di 18.10.

Nel primo caso, spettano ad	A	3	seggi con resto di	17.700
	B	3	»	700
	C	2	»	2.800
	D	0	»	15.000
Nel secondo caso si ha ad	A	3	»	17.700
	B	3	»	700
	C	2	»	3.300
	D	0	»	14.500

Com'era logico, dalla manovra di voti tra C e D, non è derivata alcuna variazione ai resti di A e di B. Questi resti hanno chiaro significato, e sono indipendenti dal gioco delle liste e dei voti come nel primo caso. Il loro totale corrisponde sempre al prodotto del quoziente per il numero dei seggi rimasti scoperti. Infatti $18.100 \times 2 = 36.200 = 17.700 + 700 + 2.800 + 15.000 = 17.700 + 700 + 3.300 + 14.500$.

E' chiaro che se, dato il quoziente 18.100, una lista ha ad esempio un resto di 18.100 diviso per 2 (9.050), questa lista ha potenzialmente diritto a mezzo seggio.

Se la medesima lista in un'altra circoscrizione dove il quoziente sia, ad esempio, 20.000 residua un resto di 10.000 acquistando altro diritto potenziale di avere mezzo seggio; è logico che in tal caso, e solo in tal caso, può porsi il problema della utilizzazione supercircoscrizionale dei resti, e procedere con un qualsiasi accorgimento tecnico all'assegnazione di un deputato a questa lista.

SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1945

Verbale n. 19

Utilizzazione dei resti.

Aperta la seduta il Vice Presidente, dopo aver riassunto i termini della discussione svoltasi sabato scorso, invita i commissari che furono assenti ad esprimere il proprio pensiero al riguardo.

TERRACINI ricorda che fin dall'inizio dei lavori egli aveva accennato al problema in questione quando aveva proposto di adottare per la Costituente non il criterio del numero fisso dei seggi, ma il criterio di un quoziente fisso che avrebbe naturalmente condotto ad un numero variabile di eletti in rapporto ai votanti.

Non ha insistito allora perchè la sua proposta non fu molto bene accolta, ma onn mancò di segnalare che, in sostituzione, egli avrebbe a suo tempo posta la richiesta della utilizzazione dei residui sulla base di una lista nazionale. Questa sua intenzione permane. Le varie preoccupazioni della Commissione che sono state riassunte da SELVAGGI, non sono sufficienti a farlo mutare di idea. Con il sistema della lista nazionale si potrebbero utilizzare delle centinaia di migliaia di voti che di fatto resterebbero senza rappresentanza. Alla obiezione che i candidati della lista nazionale non sarebbero scelti dagli elettori, risponde che può essere rimediato all'inconveniente stabilendo che anche la presentazione dei candidati della lista suddetta sia fatta da un certo numero di sottoscrittori residenti in tutte le varie circoscrizioni regionali.

Il fatto che le persone indicate come candidati non avrebbero alcuna relazione con qualche raggruppamento di elettori, non dovrebbe preoccupare, in quanto che l'eletto non deve considerarsi il rappresentante degli elettori ma della nazione. Propone perciò di utilizzare i resti sulla base di una lista nazionale aumentando a tale fine il numero già stabilito dei componenti dell'assemblea.

Anche JEMOLO si dichiara favorevole all'adozione della lista nazionale che non gli sembra una forma antiliberali. Si domanda infatti se sia più liberale la inutilizzazione di molti voti ovvero il recupero di tutti questi voti che nel loro complesso hanno un certo significato. Alla obiezione dell'eccessiva complicatezza del sistema adottando il metodo d'Hondt, risponde che l'inconveniente potrebbe essere eliminato accettando il sistema del numero variabile, e in merito all'altro rilievo che i candidati verrebbero designati dai partiti e non dagli elettori, pur rendendosi conto che per molti si tratta di un principio non accettabile, fa presente che potrebbe escogitarsi qualche sistema come ad esempio, la elezione dei candidati della lista nazionale effettuata per sorteggio fra gli iscritti nelle singole liste regionali.

SCHEPIS però rileva che il così detto « problema dei resti » sorge quando si vuole ottenere che il complesso dei seggi assegnati a tutti i collegi venga ripartito con rigorosi criteri aritmetici di proporzionalità, come se si trattasse del collegio unico nazionale. E' evidente che tale problema

invece non si pone quando nel realizzare tale proporzionalità si adottano criteri più o meno empirici. Con questi criteri e cioè con quello del quoziente, con assegnazione dei seggi residui alle liste che hanno ottenuto il maggior numero dei voti ovvero alle liste che hanno più alti resti, con quello del quoziente corretto (Hagenbech-Bischoff), ed infine con il metodo d'Hondt, si subordina il rigoroso principio aritmetico all'esigenza di conservare per intero ad ogni singolo collegio il numero di seggi precedentemente ad esso assegnato in base alla popolazione o con altro criterio.

Ricorda i risultati ottenuti nelle elezioni del 1919-1921, e riferisce sui guadagni e perdite delle singole liste rispetto ad una distribuzione dei seggi di rigorosa proporzionalità. Rileva che la deviazione complessiva fu, nel 1919, di circa il 7%, e che essa diminuì nel 1921 a circa il 5% evidentemente in dipendenza dell'allargamento delle circoscrizioni.

Ciò premesso, conviene con TERRACINI nel considerare che il problema dei resti sarebbe automaticamente risolto qualora si adottasse il criterio di assegnare un seggio per un determinato numero di voti validi, *numero efficiente*, fissato in precedenza come nella costituzione di Weimar. Ma in tal caso non si saprebbe a priori di quanti deputati sarà composta l'Assemblea Costituente, nè si potrebbe assicurare una rappresentanza costante alle singole circoscrizioni regionali. Scartando tale soluzione, e posto il principio che il numero dei componenti la Costituente deve essere determinato a priori, come a priori deve essere determinato il numero dei seggi assegnato alle singole regioni, tiene a ribadire quanto ha già dichiarato nella precedente seduta circa la impossibilità di utilizzare le differenze rilevate dal metodo d'Hondt ai fini di una rettifica di una assegnazione dei seggi, onde assicurare la perfetta proporzionalità, cioè la identica efficienza di tutti i voti. Ripete a tale proposito gli argomenti tecnici che ha ricordato e si richiama alla dimostrazione numerica dell'apposito allegato. Come è noto, le varie legislazioni che hanno ritenuto insufficiente risolvere il problema dei resti con metodi empirici, si sono tutte riferite al metodo dei *quozienti interi*. Infatti sono i resti ricavati da tali quozienti sommati insieme ed opportunamente ragguagliati, in base al calcolo di un secondo quoziente intercollegiale, che permettono quelle assegnazioni suppletive di seggi atte ad assicurare una più razionale proporzionalità.

SELVAGGI prega la Commissione di esaminare con attenzione questo argomento assai delicato. Tutti sentono la convenienza di studiare un congegno che permetta la massima utilizzazione dei voti. Nella precedente seduta non si è espresso favorevolmente alla superlista e ne ha spiegato le ragioni; ma il problema deve essere attentamente esaminato. Si può studiare un altro mezzo di utilizzazione dei resti, indipendentemente dalla formazione di una lista nazionale. Anche ieri ha letto una proposta di devoluzione dei resti a liste affiancatrici o affini. Si può studiare anche altro mezzo, qualora la maggioranza della Commissione non accetti la lista nazionale.

ASTUTI si richiama a quanto già ebbe occasione di dichiarare nella seduta del 13 ottobre, ed aggiunge che una utilizzazione dei resti potrebbe essere predisposta dalla Commissione senza abbandonare il metodo di Hondt per il sistema dei quozienti. Al riguardo fa presente che proprio nel Belgio (a quanto risulta dal celebre trattato del Barthélemy. *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris 1912, pag. 736 sg.), nell'intento di evitare certi inconvenienti dell'assegnazione dei seggi con il sistema d'Hondt, in collegi molto ristretti, fu proposto nel 1910 di applicare il sistema dei quozienti e di utilizzare i resti in collegio provinciale con il metodo d'Hondt. Questo metro, che si conservava per l'assegnazione complementare veniva dunque abbandonato per quella principale. Ma la proposta fu respinta a grande maggioranza nel 1912, per le seguenti ragioni: a) « estrema complicazione » del sistema, il cui funzionamento « appare un vero e proprio rebus »; b) constatazione che con tanta complicazione i risultati « non venivano sensibilmente modificati »; c) opposizione fra il progetto e l'art. 48 della costituzione, in quanto esso « tende a creare un si-

stema di elezione indiretta» (opera citata, pag. 739). Il Barthélemy, dopo aver illustrato questo ed altri progetti analoghi osserva che, «la prima obiezione che si presenta è di ordine costituzionale», sia in quanto si attua una forma almeno praticamente indiretta di elezione (nel nostro caso, il decreto di Salerno promette «voto diretto»), sia in quanto si creano due categorie di deputati (nel caso nostro: eletti su base regionale e nazionale), sia in quanto si assegnano dei seggi in base ad un numero di voti diverso da quello in cui vengono assegnati nel primo scrutinio (nel caso nostro: si è calcolato di dare un seggio ogni 80 mila abitanti circa, nei collegi regionali. Con quale criterio diciamo di assegnare altri 40 seggi per la elezione complementare?). La seconda obiezione è che questo sistema complicherebbe un organismo elettorale già molto complicato. E vi sono inoltre difficoltà di ordine politico su cui non si insiste potendo essere peculiari di quel paese e di quella situazione contingente. Il Barthélemy conclude testualmente: «La plupart de ces propositions d'utilisation des déchets se heurtent à une objection capitale: elles substituent à l'élection, c'est à dire au choix conscient des représentants, une attribution légale de voix dont le bénéficiaire peut aller à des personnes totalement inconnues des votants. En déposant dans l'urne un bulletin au nom des candidats dont il estime le caractère, dont il a entendu les explications, l'électeur risque de faire entrer à la chambre des candidats résidant à des centaines de Km. qu'il n'a jamais vus, qui n'ont pas eu à s'expliquer devant lui, dont il ignore le nome, et auxquels, en cas de mauvais accomplissement de leur mandat, il ne pourra pas appliquer la sanction de la non-réélection. « C'est là, dit-on, la logique de la représentation proportionnelle! Elle est faite pour épargner au suffrage universel la peine de choisir ses représentants. L'électeur a le droit d'indiquer, par son bulletin de vote, l'étiquette politique qu'il adopte; le reste appartient aux comités ». *C'est là bien mal comprendre la R. P.: sans doute elle repose sur cette idée fondamentale que tout électeur émet un vote de parti: mais sur cette idée. Toute application correcte de R. P. — et il en est ainsi en Belgique — doit permettre de tenir compte simultanément des considérations de programme et des considérations de personne. Lorsqu'il n'en est pas ainsi, l'élection cesse d'être une élection, elle tourne à simple recensement des adhérents des divers partis. Tous ces systèmes d'utilisation des déchets aboutissent à une représentation peut-être plus exacte « mathématiquement », mais faussée au point de vue politique. Le meilleur moyen de se rapprocher de la R. P. « intégrale » serait d'élargir les circonscriptions électorales... La R. P. ne peut régulièrement fonctionner qu'avec une géographie électorale appropriée: si l'on opérât dans un pays neuf, il faudrait instituer des grands collèges à peu près du même nombre d'électeurs: c'est à cette seule condition que le quorum ne varie pas trop de circonscription à circonscription, et que les déchets sont peu considérables » (opera citata pagina 741-742). Questa pagina di un maestro, di un'alta autorità che a lungo ha studiato i sistemi di R. P. nella teoria e nella pratica, facendo tesoro della classica esperienza belga, deve essere meditata, in quanto offre una sintesi chiara ed efficace dei principi cui la Commissione potrà ispirarsi nella sua deliberazione, evitando una decisione affrettata sopra una innovazione improvvisata, priva di buon fondamento teoretico e di qualsiasi dato d'esperienza, che potrebbe determinare sorprese proprio in una prima consultazione popolare che già presenta tante incognite e che sarà di così decisiva importanza.*

ASTUTI rileva la sostanziale corrispondenza fra gli argomenti formulati dal Barthélemy in una sede puramente scientifica, e le osservazioni esposte nella seduta precedente da lui e da SCHEPIS contro il sistema proposto per una utilizzazione di « residui »; la quale sarebbe tanto più inutile e non accettabile in quanto la Commissione ha già adottato circoscrizioni elettorali di tale estensione, da rendere l'applicazione del sistema

d'Hondt quasi perfetta e superflua, per non dire futile, ogni preoccupazione di ulteriore sfruttamento di voti. (Nel Belgio si trattava di fare uno scrutinio supplementare in collegio provinciale, in quanto i collegi base coincidevano con i circondari - arrondissement - in cui ogni provincia era suddivisa).

Riconfermando quindi la sua decisa opposizione al progetto in questione, dichiara altresì che ove su di esso si venisse ad una deliberazione e votazione, ciò lo costringerebbe a riprendere in esame tutte le decisioni cui aderì dopo il 26 settembre, ritenendo in buona fede ormai certa e pacifica l'adozione del sistema d'Hondt, come nella legge del 1919, ed esclusa ogni ulteriore estensione dei poteri attribuiti ai comitati presentatori delle liste. In tal caso, constatata la impossibilità di realizzare quel compromesso per il quale ritiene in coscienza di aver compiuto anche troppe concessioni agli appositi punti di vista; ritornerà anche se isolato o in minoranza, a sostenere i principi già costantemente difesi come quelli che gli sembrano consentire la più corretta e sana attuazione della rappresentanza proporzionale e cioè: 1) collegio di considerevole ampiezza (fra i 15 e 25 seggi), ma non eccessivamente esteso e soprattutto non troppo diversi fra di loro (solo per questo fu contrario ad un'applicazione rigida del collegio regionale, che comporta collegi di 73 e di 7 deputati); 2) metodo d'Hondt che, in collegi della estensione indicata offre risultati soddisfacenti e quasi perfetti; 3) liste non graduate dai presentatori e facoltà di esprimere almeno un voto di preferenza agli elettori.

Questi principi rappresentano nel complesso, salvo qualche ritocco opportuno, il sistema già adottato con la legge del 1919, la quale ha pur sempre l'autorità di una legge approvata dagli organi parlamentari costituzionali, in tempi di larga esperienza elettorale e dopo altissime discussioni di uomini di singolare competenza, anche nella sua applicazione pratica diede risultati, almeno sotto il profilo tecnico, soddisfacenti per ogni aspetto.

TERRACINI osserva che secondo lui la preoccupazione fondamentale riguarda la lista nazionale. Riguardo la forte obiezione di ASTUTI circa la elezione nella lista nazionale di persone sconosciute all'elettore, egli osserva che bisogna prescindere un poco da considerazioni teoriche: in quei paesi dove è stata applicata la utilizzazione dei residui, le liste nazionali sono sempre state costituite con i più noti uomini dei partiti e quindi con persone conosciute da tutti. Egli pensa che se gli uomini rappresentativi dei vari partiti potessero essere messi nelle liste di tutte le circoscrizioni, riceverebbero in tutte l'approvazione di quella parte di elettori disposta a votare per i rispettivi loro partiti. La loro elezione sulla lista nazionale realizza pertanto la volontà degli elettori regionali. La affermazione che si fa rilevando trattarsi di elezioni indirette, non è fondata giacché non si tratta di una duplicità d'indicazione; l'elettore indica la lista alla quale desidera che vada il suo voto, e questa è contemporaneamente lista regionale e lista nazionale di uno stesso e solo partito. Non è d'accordo con la soluzione proposta da BATTAGLIA circa la utilizzazione per la lista nazionale dei nomi di candidati già compresi nelle liste regionali. La lista nazionale deve avere una configurazione propria, ed essere conosciuta nei suoi componenti prima della votazione e non dopo.

FUSCHINI ritiene che la osservazione più importante sollevata si riferisce alla difficoltà di associare il recupero dei resti al sistema d'Hondt. Egli pensa che ormai dopo le discussioni fatte, sia opportuno decidere, giacché l'origine della discussione veniva dal fatto che in precedenza, quando si trattò di stabilire il metodo elettorale, si sospese la discussione rimandando ogni decisione fino a quando si fosse discusso e deciso il problema della utilizzazione dei resti. Poiché i tecnici affermano che il sistema migliore per utilizzarli sia il metodo del quoziente, egli propone che venga adottato senz'altro questo sistema.

BATTAGLIA propone che la Commissione decida se votare il recupero dei resti, poi in un secondo momento, se vuole che tale recupero avvenga

sulla base di una lista nazionale ed infine quale sistema elettorale ritenga più adatto per rendere efficace questo recupero.

STORONI osserva che con la lista nazionale si avranno due categorie di deputati: quelli eletti nei loro collegi e quelli della lista nazionale eletti con piccole rimanenze di voti: deputati di secondo piano e di scarso prestigio che non conferirebbero certo autorità all'Assemblea Costituente. Al che BATTAGLIA risponde che si tratta della elezione della Costituente ed è necessario che vi sia una rappresentanza di tutte le minoranze altrimenti si avrebbe quel che si è verificato nelle ultime elezioni inglesi, e cioè, con 12 milioni di voti, i socialisti hanno preso 290 seggi, i conservatori solo 170 con 10 milioni di voti ed i liberali solo 11 seggi sui 70 o 80 che avrebbero potuto ottenere.

Per la Costituente ciò non è desiderabile, e la ragione che giustifica la richiesta della lista nazionale, consiste appunto nella possibilità della utilizzazione dei resti fino all'ultimo ed in quella di consentire che, da questa prima elezione, siano mandati alla Costituente uomini che abbiano grande valore personale e grande capacità politica, i quali requisiti non sempre sono posseduti da persone che abbiano una necessaria preparazione elettorale.

Dopo varie discussioni, nel corso della quale BATTAGLIA propone che venga prima deciso circa la opportunità o meno della formazione di una lista nazionale, il Vice Presidente dà lettura dell'ordine del giorno presentato da FUSCHINI:

« 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 residuati ».

SELVAGGI osserva però che essendo stato già proposto il collegio regionale la questione della utilizzazione dei resti potrà essere posta dopo che sarà deciso se si dovrà confermare l'adozione del metodo d'Hondt o preferire quello dei quozienti.

Si legge il seguente ordine del giorno di MORTATI, al quale s'associa FUSCHINI:

« La Commissione, allo scopo di giungere ad un'attuazione integrale della proporzionale e ritenendo di dover procedere alla più completa utilizzazione dei voti, decide di adottare per l'attribuzione dei seggi il sistema dei quozienti ».

BATTAGLIA fa osservare che in realtà il sistema dei quozienti si è dimostrato il meno utile per la utilizzazione dei voti. Dopo ampia discussione il Vice Presidente pone ai voti il seguente quesito:

« Ritiene la Commissione che debba rimanere ferma l'adozione del metodo d'Hondt, salvo a stabilire se e come i voti residuati debbano essere utilizzati? ».

Il quesito è risolto affermativamente dalla Commissione con sette voti positivi, tre contrari (BATTAGLIA, TERRACINI, JEMOLO) e due astenuti (FUSCHINI, SCHEPIS). FUSCHINI dichiara di essersi astenuto ritenendo che il quesito così come è stato posto, si presta ad equivoco. TERRACINI fa la seguente dichiarazione: se si ritiene che per la utilizzazione dei residui il metodo d'Hondt non si presti, egli chiede che non venga adottato.

Dopo di che viene posto ai voti il seguente quesito su proposta di BATTAGLIA:

« Ritiene la Commissione che siano da utilizzare ulteriormente i voti che dalla concreta applicazione del metodo d'Hondt risultino non utilizzati nelle singole circoscrizioni? ».

La Commissione si pronunzia negativamente con sette voti contrari e tre favorevoli (FUSCHINI, BATTAGLIA, TERRACINI).

ASTUTI dichiara di aver votato negativamente perchè è contrario ad ogni aumento del numero dei deputati.

Elettorato attivo e passivo: indegnità.

La Commissione, dopo aver riconosciuto all'unanimità che esorbita dalla sua competenza stabilire norme sulla verifica dei poteri, inizia la lettura e la discussione degli articoli del progetto predisposto della sottocommissione.

A un particolare esame è soggetta la disposizione che eccettua dalla privazione del diritto elettorale gli impiegati dipendenti da enti pubblici, ancorchè compresi nelle categorie di esclusione previste, nei riguardi dei quali, in seguito a giudizio di epurazione, non sia stata applicata la sanzione della dispensa dal servizio.

Dopo varia discussione, il Vice Presidente, rilevato che vi sono due proposte: una di PAONE, il quale chiede la soppressione della norma e l'altra di STOLFI, che insiste sulla opportunità della eccezione, pone ai voti la questione che viene risolta nel senso della eliminazione del progetto della norma suddetta.

Si sono pronunciati per il mantenimento ASTUTI, AGRO', SELVAGGI.

STOLFI in proposito rileva l'assurdità di privare del più elementare diritto politico qual'è il diritto di voto, impiegati dello Stato che sono ritenuti degni di esercitare funzioni delicatissime, quale ad esempio l'insegnamento universitario, la funzione giudiziaria, la rappresentanza diplomatica e così via, e l'opportunità invece di sancire una norma di privilegio per gli impiegati dello Stato che inspiegabilmente rappresentano l'unica categoria su cui si sono sbizzarriti gli alti commissari preposti all'epurazione, mentre nessuna norma *ad hoc*, colpisce i profittatori del cesato regime.

AGRO' osserva che una analoga norma dovrebbe valere per i funzionari non sottoposti a giudizio di epurazione e si dichiara favorevole ad estendere il recupero agli esercenti una libera attività iscritti in albi.

Dopo discussione analitica, vengono, all'unanimità approvati gli articoli da 1 a 5.

SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1945

Verbale n. 20

Certificati elettorali e norme di procedura.

Aperta la seduta, la Commissione, continuando l'esame degli articoli dello schema predisposto dalla sottocommissione, fra l'altro, adotta le seguenti più importanti deliberazioni.

Per i certificati elettorali, stabilisce che al rilascio dei duplicati dei medesimi si provveda su carta di qualsiasi colore. Delibera inoltre che i certificati stessi portino un tagliando, da staccarsi a cura del Presidente dell'Ufficio elettorale, all'atto dell'esercizio del diritto di voto; ciò al fine di avere un altro mezzo di controllo sia per lo spoglio dei voti, che per la polizia delle aule elettorali.

Stabilisce il termine del 10° giorno antecedente a quello delle elezioni, anziché il termine del giorno successivo alla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi per l'invio delle liste agli Uffici elettorali e ciò al fine di avere maggior tempo per eventuali aggiornamenti delle liste stesse.

Per il bollo degli Uffici elettorali, la Commissione delibera di sostituire al sistema tradizionale, oggi impossibile per la difficoltà di predisporre i bolli con le serie mobili, il sistema già congegnato dal Ministero dell'Interno ed approvato dal Consiglio dei Ministri.

In considerazione delle medesime difficoltà, stabilisce che la scheda per il voto che non debba essere scritta necessariamente su di carta bianca, purchè la carta sia consistente, e, riguardo le urne, che siano di due tipi:

uno del modello previsto dalle precedenti leggi (al fine di utilizzare le giacenze ancora esistenti) e l'altro, di legno, secondo il modello e le istruzioni già predisposte dal Ministero dell'Interno.

Anzichè entro cinque giorni dai Comizi, la Commissione stabilisce che il controllo del materiale degli Uffici elettorali (urne, tavoli, ecc.) debba essere fatto entro quindici giorni dalla data dei comizi stessi perchè si abbia maggior tempo disponibile per provvedere alle eventuali mancanze. Poichè non esiste la Commissione elettorale comunale, il controllo sarà eseguito dalla Giunta comunale.

Sopprime la carica di vice presidente del seggio, affidandone le funzioni allò scrutatore più anziano, mentre si allargano le categorie di coloro che possono essere prescelti per la nomina a Presidente, dato l'aumento notevole delle sezioni, quale diretta conseguenza della partecipazione delle donne al suffragio.

Per lo stesso motivo, la nomina degli scrutatori sarà fatta dalla Giunta comunale. La procedura però della elezione degli scrutatori è semplificata eliminandosi la complicazione della doppia convocazione. Poichè la scelta del segretario dell'Ufficio elettorale avviene tra gli elettori del Comune, si stabilisce di dare maggiore libertà al Presidente che può affidare il compito a qualunque elettore che sappia leggere e scrivere, data la probabilità che risultino insufficienti, quando non manchino del tutto, elettori delle categorie sulle quali, per espressa disposizione, la scelta deve cadere a preferenza.

Date le dissestate condizioni finanziarie dei comuni si stabilisce che le spese per l'onorario e l'indennità al personale degli uffici elettorali siano a carico dello Stato.

Per la sala elettorale, si prevede la possibilità di un accesso separato per le donne e si sopprime il requisito dell'altezza di un metro e 20 centimetri per il tramezzo, come previsto dalle precedenti leggi; il tavolo potrà essere di qualsiasi modello.

La Commissione ritiene opportuno che sia vietato l'accesso nella sala delle elezioni ai candidati della circoscrizione.

Per i militari e gli appartenenti ai corpi militarmente organizzati al servizio dello Stato, la Commissione, dopo aver ammesso che essi possono votare nel Comune dove si trovano per cause di servizio con la semplice presentazione del certificato elettorale che verrà loro trasmesso dal Comune nelle cui liste sono iscritti, discute ampiamente l'opportunità di farli votare, con divieto di recarvisi inquadrati, in apposite sezioni elettorali fuori degli edifici militari, nel caso si tratti di Comuni in cui abbiano stanza rilevanti forze armate o corpi militarmente organizzati.

La proposta viene approvata nel senso suddetto, in seguito a votazione, in cui si pronunciano contrariamente BATTAGLIA, TERRACINI e MANI.

La Commissione riconosce l'opportunità di escludere la formalità dell'appello prima della votazione e ritiene opportuno, per maggiore semplicità, di abolire la speciale tessera di riconoscimento rilasciata dal Pretore del mandamento per la identificazione dell'elettore: data l'attuale considerevole diffusione della carta di identità e di altri documenti equipollenti, l'accertamento della identità dell'elettore inoltre, da parte di un componente l'ufficio elettorale o di altro elettore assume ora una funzione meramente sussidiaria e in tal senso la Commissione delibera di formulare la disposizione.

Circa il voto di preferenza, ampia discussione si svolge sulla opportunità della norma proposta, in base alla quale si devono ritenere nulle le schede in cui vengono espresse preferenze per candidati appartenenti a liste diverse da quella votata. E ciò in relazione all'altra disposizione che la Commissione approva all'unanimità con la quale è invece stabilita la semplice nullità del voto di preferenza e non della scheda, se siano state indicate preferenze per candidati della stessa lista votata, ma appartenenti a collegi diversi.

Posta ai voti la proposta, la Commissione si pronuncia per la nullità

totale delle schede con sei voti favorevoli e cinque contrari (BATTAGLIA, TERRACINI, FUSCHINI, MANI, SPATAFORA).

PAONE chiede che si prenda atto che i partiti di massa rappresentati nella Commissione sono stati concordemente contrari nella votazione, perchè ciò che più conta è il simbolo della lista e non il voto di preferenza e non sarebbe giusto annullare completamente la scheda che contiene il voto per il singolo tanto più che nel passato è esistito nelle nostre legislazioni elettorali il *panachage* e quindi non è da scartare l'ipotesi che taluno cada in equivoco credendo di poter dare un voto aggiunto mentre è comunque chiara la sua volontà di votare per una determinata lista. ASTUTI osserva che ritiene trattarsi di una questione schiettamente giuridica e non politica, giacchè la necessità della sanzione della nullità della scheda deriva dalla patente e grave contraddizione in cui è caduto l'elettore che, pur votando una determinata lista, preferisce candidati appartenenti ad altro partito. Si associano a tali considerazioni SELVAGGI, STOLFI e AGRO'. FUSCHINI osserva che la Commissione ha escluso, con criterio generale, il *panachage*, e l'ipotesi discussa si concreta proprio nel voto aggiunto.

A questo punto STOLFI chiede che la Commissione voti anche per la ammissibilità del diritto di cancellazione da parte dell'elettore. La Commissione già si era pronunciata in senso negativo, tuttavia la proposta è rimessa in votazione ed è respinta con tutti i voti contrari ad eccezione di quello di AGRO' e del proponente ASTUTI dichiara di aver votato negativamente perchè la facoltà di cancellazione sarebbe in contraddizione col sistema di scrutinio adottato.

La Commissione stabilisce inoltre che le preferenze espresse in eccedenza non rendono nulla la scheda ritenendosi come non scritte. Inoltre si stabilisce che se l'elettore ritiene di confermare l'ordine di precedenza stabilito dal partito, deve espressamente indicarlo attribuendo i suoi voti di preferenza a coloro che si trovano in testa della lista votata.

Per quanto riguarda lo scrutinio, poichè esso si svolge in due giorni, la Commissione fissa alle ore 24 del giorno successivo a quello delle elezioni il termine utile per le operazioni di cui trattasi. Delibera inoltre che le urne, il piego e le altre carte, anzichè direttamente nella Cancelleria della Corte d'Appello circoscrizionale, siano consegnate prima alla Cancelleria del Tribunale la quale provvederà poi all'immediato inoltrare alla Corte d'Appello. Questa tappa si rende necessaria date le gravi difficoltà di comunicazioni tre le sezioni più lontane e il capoluogo circoscrizionale della regione.

Quorum preferenziale.

A proposito del *quorum* per l'efficacia del voto di preferenza, FUSCHINI riapre la discussione sull'argomento affermando che riesaminata a fondo la questione sulla misura del *quorum* in rapporto alla funzione che ha la scheda di stato, egli si è convinto che il limite di un quarto dei voti di lista annullerebbe praticamente in gran parte l'efficacia della preferenza. Propone pertanto che il *quorum* sia ridotto dal quarto ad un quinto.

Il Vice Presidente dopo aver dichiarato di essere anch'egli favorevole alla proposta perchè con il *quorum* di un quarto non sarebbe di fatto osservata l'esigenza, riconosciuta dalla Commissione, di rispettare per quanto possibile la libertà di designazione dell'elettore, pone ai voti la proposta stessa che viene approvata con sette voti favorevoli (ASTUTI, BATTAGLIA, FUSCHINI, STRANO, COSENTINO, SCHEPIS, SELVAGGI), due contrari (MANI e SPATAFORA) e due astenuti (AGRO' e TERRACINI). ASTUTI dichiara di aver votato favorevolmente confermando però le considerazioni fatte nelle precedenti sedute. SPATAFORA dichiara di aver votato negativamente perchè è stato già informato il Ministro delle decisioni adottate in precedenza dalla Commissione.

COSENTINO dichiara di non essersi astenuto perchè si è convinto dal punto di vista tecnico che il *quorum* di un quarto è inefficace.

PAONE, rilevato che anche secondo l'esperienza delle precedenti elezioni

l'elettore difficilmente si avvale di un numero di preferenze maggiore di uno o due, ora che il quorum è stato abbassato ad un quinto, propone che il numero delle preferenze venga ridotto nel massimo da tre a due (una preferenza per i collegi fino a 30 seggi e due per quelli con più di 30 seggi).

Posta ai voti, la proposta viene respinta con otto voti contrari e due favorevoli (TERRACINI, MANI) e uno astenuto (SPATAFORA).

BATTAGLIA dichiara di aver votato negativamente perchè ritiene che il solo modo di rendere efficace il sistema delle preferenze sia quello di concedere un solo voto di preferenza tenendo il quorum molto basso. SPATAFORA dichiara di essersi astenuto per le considerazioni fatte nella precedente votazione.

Nessuna sostanziale modificazione viene apportata alle altre norme tradizionali della legge elettorale.

Valle d'Aosta.

Per il collegio uninominale della «Val d'Aosta» la Commissione stabilisce di utilizzare, in quanto applicabili, le norme generali, stabilendo norme speciali, adottando anche per esse la scheda di Stato e riconoscendo sufficiente per la elezione che il candidato raggiunga il maggior numero di voti.

Per la disciplina e il regolamento di tutte le altre operazioni elettorali, le condizioni di elettorato attivo e passivo, ecc., varranno le norme del progetto in quanto applicabili.

Norme penali.

Infine per le norme penali, la Commissione aggiorna le disposizioni della legge del 1919 con il nuovo codice penale ed inasprisce le pene al fine di una più efficace repressione del reato elettorale in ogni sua forma tenuto conto in particolare della esigenza delle maggiori garanzie possibili che si richiedono per le elezioni di un'Assemblea Costituente.

Viene pertanto approvato l'accluso progetto di legge composto di 74 articoli.

SEDUTA DEL 27 OTTOBRE 1945

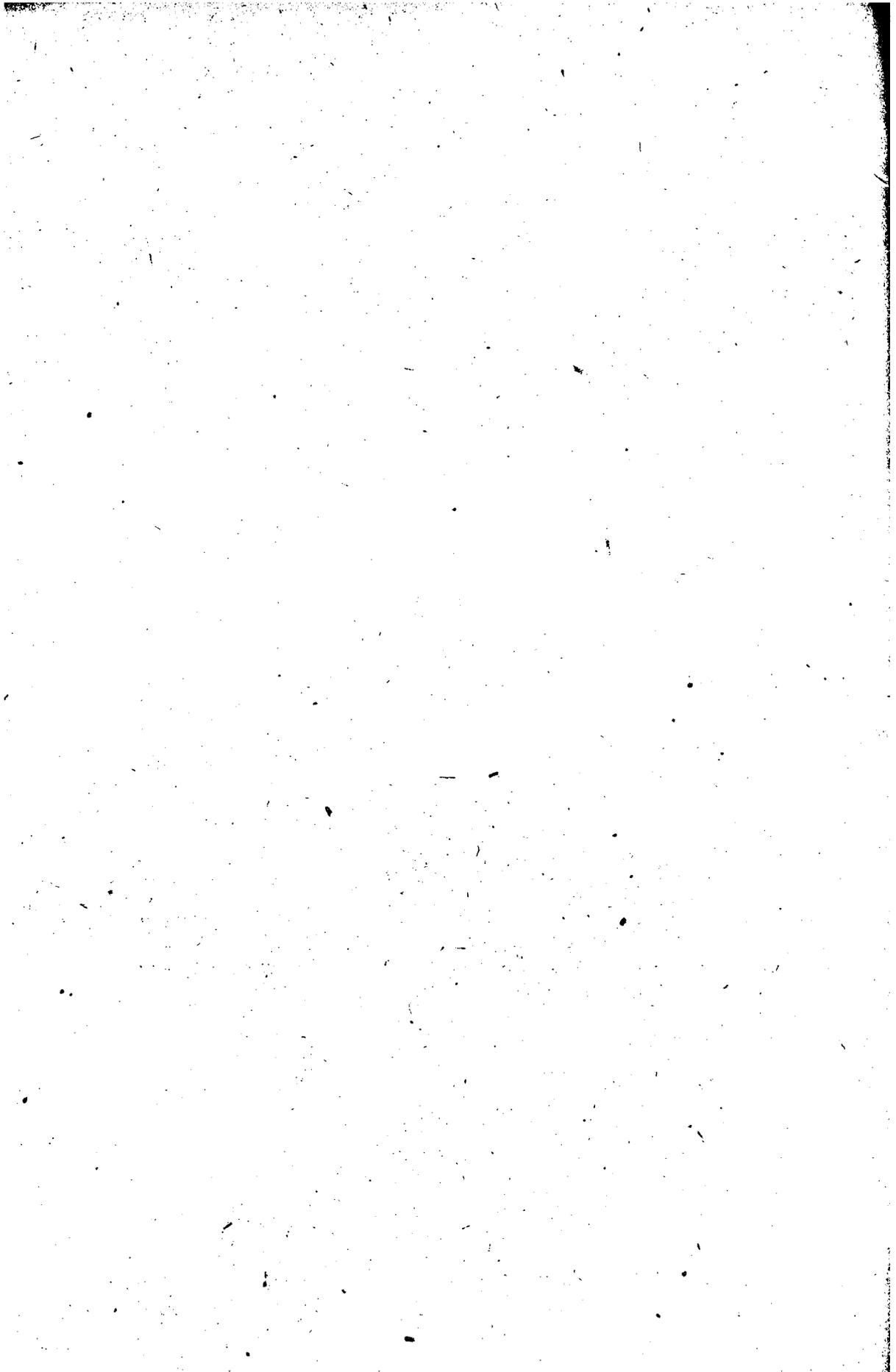
Verbale n. 21

Aperta la seduta SELVAGGI dà lettura della relazione al Ministro per la Costituente da lui stesa, in merito al progetto di legge elettorale elaborato dalla Commissione. La relazione, che fa parte integrante del presente verbale, è approvata all'unanimità da tutti i Commissari presenti, i quali si congratulano vivamente con l'estensore.

Prende la parola AGRO' il quale, anche a nome degli altri Commissari, esprime la gratitudine della Commissione all'avv. SELVAGGI, per avere diretto i lavori in modo da permetterne il soddisfacente espletamento, compatibilmente con il termine relativamente breve assegnato. Ciò è stato possibile, egli continua, anche per l'alto spirito di comprensione del Vice Presidente, il quale ha sempre lasciato che ognuno potesse esprimere in modo completo il proprio avviso, e proponesse tutte quelle risoluzioni che gli apparissero più idonee. Tale serena obiettività ha inoltre consentito, egli aggiunge, che nonostante le opinioni dei Commissari fossero talvolta discordi, la discussione si svolgesse sempre con grande cordialità e cortesia e con il rispetto reciproco dei vari punti di vista.

All'avv. Agrò si associano in particolar modo Paone e Spatafora, il quale, a nome dell'Amministrazione, rivolge un caldo elogio e un sentito ringraziamento per la preziosissima opera svolta dal Vice Presidente e dagli altri Commissari. Ringrazia anche per la rapidità e completezza con le quali sono stati portati a termine i lavori.

SELVAGGI, da parte sua, ringrazia anch'egli SPATAFORA e tutti gli altri membri per l'impegno con il quale hanno collaborato e per l'efficace contributo di cognizioni e di personale esperienza e sensibilità che ha permesso alla Commissione di compiere il suo dovere.



IV

SCHEMA DI LEGGE ELETTORALE POLITICA PER L'ASSEMBLEA COSTITUENTE

TITOLO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1.

L'Assemblea Costituente è eletta dalla universalità dei cittadini con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati liberamente concorrenti.

La rappresentanza è proporzionale.

L'esercizio del diritto di voto è un dovere.

Art. 2.

Ogni elettore dispone di un voto di lista.

Egli ha facoltà di attribuire preferenze, per modificare l'ordine dei candidati compresi nella lista votata, nei limiti, con le modalità e gli effetti stabiliti dalla presente legge.

Art. 3.

I deputati all'Assemblea Costituente sono 537.

I collegi hanno circoscrizione regionale, secondo la tabella A allegata alla presente legge. L'assegnazione dei deputati ai singoli collegi è stabilita nella tabella stessa. La elezione nel collegio « Val d'Aosta » è regolata da norme speciali.

TITOLO II

ELETTORATO

Capo I

Elettorato attivo

Art. 4.

Sono elettori tutti i cittadini e cittadine italiani maggiorenni, eccettuati i casi di incapacità previsti dai successivi articoli 5 e 6.

Art. 5.

Non sono elettori:

- 1°) gli interdetti e gli inabilitati per infermità di mente;
 - 2°) i commercianti falliti, sinchè dura lo stato di fallimento, ma non oltre cinque anni dalla data della sentenza dichiarativa del fallimento;
 - 3°) coloro che, per motivi non politici, sono stati sottoposti ai provvedimenti di polizia previsti dagli articoli 164 e 181 del T. U. delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, sino ad un anno dopo la data in cui la misura di sicurezza è stata eseguita o in altro modo estinta;
 - 4°) coloro che sono sottoposti a misure di sicurezza detentive e a libertà vigilata, sino ad un anno dopo la cessazione degli effetti dei provvedimenti;
 - 5°) i condannati a pena che importa la interdizione perpetua dai pubblici uffici;
 - 6°) coloro che sono sottoposti alla interdizione temporanea dai pubblici uffici, per tutto il tempo della sua durata;
 - 7°) i condannati per i reati previsti dall'art. 2, n. 10 del decreto ministeriale 24 ottobre 1944, pubblicato nella « Gazzetta Ufficiale » 20 gennaio 1945, n. 9;
 - 8°) coloro che, in una sentenza di condanna, sono stati dichiarati ubriachi abituali, fino a cinque anni dopo la data in cui la pena è stata eseguita o si è in altro modo estinta.
- Le disposizioni dei numeri 5°, 6°, 7° e 8° non si applicano se la sentenza di condanna è stata annullata o dichiarata priva di effetti giuridici, in base a disposizioni legislative di carattere generale, e se il reato è estinto per effetto della amnistia concessa dal Regio decreto 5 aprile 1944, n. 96 o i condannati siano stati riabilitati;
- 9°) coloro che esercitano i locali indicati nel titolo 7° del T.U. della legge di pubblica sicurezza, approvato con Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773;
 - 10°) le donne indicate nell'art. 354 del regolamento per la esecuzione del T. U. della legge di pubblica sicurezza, approvato con Regio decreto 6 maggio 1940, n. 635;
 - 11°) i condannati per reati previsti nel titolo I del decreto legislativo Luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159, sulle sanzioni contro il fascismo;
 - 12°) coloro che in base alle pronuncie delle commissioni provinciali di cui all'art. 2 del D. L. Lgt. 26 aprile 1945, n. 149 o all'art. 8 del D. L. Lgt. 27 luglio 1944, n. 159, sono privati dei diritti elettorali attivi e passivi.

Art. 6.

Sono altresì esclusi dal diritto di voto coloro che hanno ricoperto le seguenti cariche:

- a) segretario e vice segretario del partito fascista;
- b) membro del gran consiglio del fascismo;
- c) componenti del direttorio nazionale e del consiglio nazionale del partito fascista;
- d) ispettore nazionale e ispettrice nazionale delle organizzazioni femminili del partito fascista;

- e) segretario e vice segretario federale; fiduciaria e vice fiduciaria delle federazioni dei fasci femminili;
- f) ispettore e ispettrice federale, eccettuati coloro che abbiano esercitato funzioni esclusivamente amministrative;
- g) segretario politico e segretaria del fascio femminile di comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti (censimento 1936);
- h) qualsiasi carica del partito fascista repubblicano;
- i) consigliere nazionale;
- l) deputato fascista che, dopo il 3 gennaio 1925, abbia mantenuto l'iscrizione al partito fascista o a questo si sia iscritto durante l'esercizio del suo mandato, o abbia comunque votato, dopo tale data, leggi intese a mantenere in vigore il regime fascista;
- m) ministro o sottosegretario di Stato dei governi fascisti in carica o nominati dal 6 gennaio 1925;
- n) membro del tribunale speciale e dei tribunali straordinari della pseudo repubblica sociale italiana;
- o) capo della provincia e questore nominati dal governo della pseudo repubblica sociale italiana;
- p) « moschettieri del duce », ufficiali della m. v. s. n., in servizio permanente retribuito, di grado superiore a quello di centurione, eccettuati gli addetti ai servizi religiosi, sanitari, assistenziali e gli appartenenti alle legioni libiche, alle milizie ferroviaria, postelegrafonica, universitaria, alla g. i. l., alla d. i. c. a. t. e da. cos., nonché alle milizie forestale, stradale e portuaria;
- q) ufficiali generali e ufficiali superiori che abbiano prestato effettivo servizio nelle forze armate della pseudo repubblica sociale; ufficiali della guardia nazionale repubblicana e componenti delle brigate nere.

Sono eccettuati dalla privazione del diritto elettorale coloro che siano dichiarati non punibili ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 7 del D. L. Lgt. 27 luglio 1944, n. 159.

Gli appartenenti alla categoria g) del presente articolo sono ammessi all'esercizio del diritto elettorale se a giudizio delle commissioni provinciali previste dall'art. 2 del D. L. Lgt. 26 aprile 1945, n. 149, o dall'art. 8 del D. L. Lgt. 27 luglio 1944, n. 159, nell'esercizio della loro funzione non abbiano dato prova di faziosità, intemperanza o malcostume fascista.

Capo II

Eleggibilità

Art. 7.

Sono eleggibili all'Assemblea Costituente i cittadini e cittadine italiani che, nel giorno delle elezioni, abbiano compiuto il 25° anno di età, eccettuati i casi previsti dagli articoli 5, 6, 8, 9, 10 e 11 della presente legge.

Art. 8.

Non sono eleggibili:

- a) i senatori dichiarati decaduti;
- b) i presidi delle provincie e i podestà dei comuni capoluogo.

ghi di provincia, eccettuati i presidi ed i podestà nominati, dopo il 25 luglio 1943, dal governo legittimo italiano;

c) gli ufficiali superiori e ufficiali generali delle forze armate dello Stato che, per giudizio di epurazione, siano stati dispensati dal servizio con o senza perdita del diritto a pensione e gli ufficiali di qualunque grado, che, per aver cooperato, dal 13 ottobre 1943, con le forze armate che combatterono contro l'Italia, siano stati cancellati dai ruoli con perdita del grado;

d) gli impiegati di pubbliche amministrazioni di grado superiore al IX dell'ordinamento gerarchico dello Stato o equiparati che, per giudizio di epurazione, siano stati dispensati dal servizio con o senza perdita del diritto a pensione;

e) coloro che siano stati definitivamente cancellati dagli albi professionali per giudizio di epurazione;

f) coloro che si siano iscritti al partito fascista repubblicano o che abbiano comunque collaborato con esso.

Art. 9.

Non sono eleggibili:

a) il capo e vice capo della polizia e gli ispettori generali di pubblica sicurezza;

b) i capi di gabinetto dei ministri;

c) gli alti commissari per la Sardegna e la Sicilia, i prefetti o chi ne fa le veci, nella circoscrizione di loro competenza;

d) i magistrati addetti all'ufficio del pubblico ministero, i vice prefetti, i questori, i vice questori e i commissari di pubblica sicurezza, nella circoscrizione di competenza di ciascuno di essi;

e) gli ufficiali generali, gli ufficiali superiori delle forze armate dello Stato, nella circoscrizione del loro comando territoriale.

Le cause di ineleggibilità stabilite in questo articolo non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate entro venti giorni dalla data di pubblicazione della presente legge.

Art. 10.

I diplomatici, i consoli, i vice consoli ed in generale gli ufficiali, retribuiti o no, addetti alle ambasciate, legazioni e consolati esteri, tanto residenti in Italia quanto all'estero, non possono essere eletti all'Assemblea Costituente, sebbene abbiano ottenuto il permesso dal governo nazionale di accettare l'ufficio senza perdere la nazionalità. Questa causa di ineleggibilità si estende a tutti coloro che abbiano accettato l'impiego da governi esteri.

Art. 11.

Non sono eleggibili i rappresentanti, amministratori e dirigenti di società e imprese comunque sussidiate dallo Stato; i consulenti legali, amministrativi e tecnici che esercitino abitualmente funzioni nell'interesse delle stesse società ed imprese; coloro che siano direttamente vincolati con lo Stato per concessioni o per contratti di opere o somministrazioni.

TITOLO III
DELLE LISTE ELETTORATI

Art. 12.

La formazione delle liste elettorali, la ripartizione dei comuni in sezioni elettorali, e la scelta dei luoghi di riunione per la elezione, sono regolate dalle disposizioni del D. L. L. 28 settembre 1944, n. 247, del decreto del Ministro dell'interno 24 ottobre 1944 e successive modificazioni ed aggiunte, nonché del decreto legislativo Luogotenenziale 22 aprile 1945, n. 214.

TITOLO IV
DEL PROCEDIMENTO ELETTORALE PREPARATORIO

Art. 13.

I comizi elettorali sono convocati con decreto Luogotenenziale, su deliberazione del Consiglio dei ministri.

Dal giorno della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno del decreto di convocazione al giorno stabilito per le elezioni, devono decorrere almeno settanta giorni.

I sindaci di tutti i comuni del Regno daranno notizia al pubblico del decreto di convocazione dei comizi con speciali avvisi.

Art. 14.

Le liste dei candidati per ogni collegio devono essere presentate da non meno di 500 e non più di 1000 elettori iscritti nelle liste elettorali del collegio.

I nomi nei candidati devono essere elencati e contrassegnati con numeri arabi progressivi, secondo l'ordine di precedenza, agli effetti della assegnazione dei seggi.

La candidatura deve essere accettata con dichiarazione firmata e autenticata dal sindaco di un comune della circoscrizione e da un notaio.

Ciascuna lista deve comprendere un numero di candidati non minore di due e non maggiore del numero dei deputati da eleggere nel collegio e deve indicare cognome, nome, paternità e luogo di nascita dei singoli candidati.

Nessun candidato può essere iscritto in più di una lista dello stesso collegio; le accettazioni di candidatura, posteriori a quella che fu prima presentata in ordine di tempo, sono nulle.

Nessuno può accettare la candidatura in più di due collegi, a pena di nullità della sua elezione.

Art. 15.

Le liste dei candidati devono essere presentate, per ciascuna circoscrizione, alla cancelleria della Corte di appello indicata nella tabella A, non più tardi delle ore 16 del 40° giorno anteriore a quello della votazione, insieme con gli atti di accettazione delle

candidature, i certificati di nascita dei candidati e la dichiarazione firmata, anche in atti separati, dal prescritto numero di elettori.

La dichiarazione deve essere corredata dai certificati, anche collettivi, dei sindaci dei singoli comuni (ai quali appartengono i sottoscrittori) che ne attestino l'iscrizione nella lista elettorale della circoscrizione.

I sindaci devono, nel termine improrogabile di ventiquattro ore dalla richiesta, rilasciare tali certificati. Il sindaco inadempiente è punito con la reclusione da sei mesi ad un anno. Se l'inadempimento non sia doloso la pena è diminuita della metà. Il procuratore del Regno procede a giudizio direttissimo.

La firma degli elettori, indicante nome, cognome e paternità del sottoscrittore, deve essere autenticata da un notaio o da un cancelliere di pretura, con l'indicazione del comune, nelle cui liste l'elettore dichiara di essere iscritto. Per tale prestazione è dovuto al notaio o al cancelliere l'onorario di L. 1 per ogni sottoscrizione autenticata, ma non meno di L. 100.

Nessun elettore può sottoscrivere per più di una lista di candidati; il colpevole è punito con la multa sino a L. 10.000 o con la reclusione sino a tre mesi.

Insieme con la lista deve essere presentato un modello di contrassegno, anche figurato.

La dichiarazione di presentazione della lista dei candidati deve contenere anche l'indicazione di due delegati effettivi e di due supplenti, autorizzati a fare le designazioni previste dall'art. 17.

La cancelleria della Corte d'appello circoscrizionale deve rilasciare immediatamente ricevuta delle liste dei candidati presentate, delle designazioni dei delegati e, secondo l'ordine di presentazione, attribuisce a ciascuna lista un numero progressivo, facendone cenno nella ricevuta.

Art. 16.

La Corte d'appello, composta dal primo presidente e dai consiglieri della prima sezione, entro 10 giorni dalla scadenza del termine stabilito nel primo comma dell'articolo precedente:

1°) verifica se le liste presentate siano sottoscritte dal numero di elettori prescritto, non tenendo conto di quelli che eccedono il limite massimo, e se le liste comprendono il numero minimo dei candidati indicato dall'art. 16, dichiara invalide le liste che non corrispondano alle condizioni stabilite e riduce al limite prescritto quelle contenenti un numero eccedente di candidati, cancellando gli ultimi nomi;

2°) ricusa i contrassegni identici o facilmente confondibili con contrassegni di altre liste precedentemente presentate e stabilisce, nei limiti di tempo prescritti dal precedente articolo, un termine per la presentazione di un nuovo contrassegno;

3°) cancella dalle liste i nomi dei candidati, per i quali manchi la prescritta accettazione, e di quelli che non abbiano compiuto 25 anni nel giorno della elezione;

4°) cancella i nomi dei candidati compresi in altra lista già presentata;

5°) assegna un numero ai singoli candidati di ciascuna lista secondo l'ordine in cui vi sono iscritti;

6°) provvede, per mezzo della prefettura, alla stampa delle liste con relativo contrassegno e numero d'ordine in unico manifesto, ed alla trasmissione di esso ai sindaci dei comuni del collegio i quali provvedono alla pubblicazione nell'albo pretorio ed in altri luoghi pubblici, entro il ventesimo giorno anteriore alla data delle elezioni. Cinque copie di ciascun manifesto devono essere consegnate al presidente dei singoli uffici elettorali: una a disposizione dell'ufficio e le altre per l'affissione nella sala della votazione, a norma dell'art. 36;

7°) trasmette immediatamente all'autorità designata dal Ministero dell'interno le liste definitive e i contrassegni relativi, perchè siano stampati nelle schede.

Art. 17

Con dichiarazione scritta su carta libera e autenticata da un sindaco della circoscrizione o da un notaio, i delegati di cui all'articolo 15 o persone da essi autorizzate in forma autentica hanno diritto di designare all'ufficio di ciascuna sezione e alla Corte d'appello circoscrizionale, due rappresentanti della lista: uno effettivo e l'altro supplente, scegliendoli fra gli elettori della circoscrizione che sappiano leggere e scrivere. L'atto di designazione dei rappresentanti è presentato alla cancelleria della pretura nella cui circoscrizione ha sede la sezione elettorale, entro il 7° giorno antecedente a quello delle elezioni.

La cancelleria ne rilascerà ricevuta e provvederà all'invio delle singole designazioni alla segreteria delle sezioni.

L'atto di designazione dei rappresentanti presso la Corte d'appello circoscrizionale, è presentato, entro le ore 12 del giorno in cui avviene l'elezione, alla cancelleria della Corte, la quale ne rilascia ricevuta.

Il rappresentante di ogni lista di candidati ha diritto di assistere a tutte le operazioni dell'ufficio elettorale, sedendo al tavolo dell'ufficio stesso o in prossimità, ma sempre in luogo che gli permetta di seguire le operazioni elettorali, e potrà fare inserire succintamente a verbale eventuali dichiarazioni.

Però il presidente, uditi gli scrutatori, potrà con ordinanza motivata fare allontanare dall'aula il rappresentante che eserciti violenza o che, richiamato due volte, continui a turbare gravemente il regolare procedimento delle operazioni elettorali.

Art. 18

Entro il ventesimo giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto di convocazione dei collegi elettorali, a cura del sindaco saranno preparati i certificati di iscrizione nelle liste elettorali, che devono essere consegnati agli elettori entro il trentesimo giorno da quello della pubblicazione del decreto stesso. Il certificato indica la circoscrizione, la sezione alla quale l'elettore appartiene, il luogo della riunione, il giorno e l'ora della votazione e reca un tagliando che sarà staccato dal presidente dell'ufficio elettorale all'atto dell'esercizio del voto.

Per gli elettori residenti nel comune, la consegna del certificato è constatata mediante ricevuta dell'elettore o di persona della sua famiglia.

Quando la persona alla quale fu fatta la consegna, non possa rilasciare ricevuta, il messo la sostituisce con sua dichiarazione.

Per gli elettori residenti fuori dal comune, i certificati sono rimessi dall'ufficiale comunale, per mezzo del sindaco del comune di loro residenza, se questa sia conosciuta.

Per i militari delle forze armate e gli appartenenti a corpi militarmente organizzati al servizio dello Stato, i quali prestino servizio fuori del comune nelle cui liste sono iscritti, i comandanti dei reparti, entro dieci giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali, devono richiedere al sindaco competente la trasmissione dei certificati elettorali, per eseguirne poi, immediatamente, la consegna agli interessati.

Gli elettori, dal trentunesimo giorno sino al giorno antecedente a quello delle elezioni, possono personalmente ritirare il certificato di iscrizione nella lista elettorale se non lo abbiano ricevuto: della consegna si fa annotazione in apposito registro.

Se un certificato sia smarrito o divenuto inservibile, l'elettore ha diritto, presentandosi personalmente anche nel giorno stesso delle elezioni e contro annotazione in apposito registro, di ottenerne dal sindaco un altro, munito di speciale contrassegno, sul quale deve dichiarare che è un duplicato.

Qualora i certificati elettorali non siano distribuiti o siano distribuiti irregolarmente, il presidente della commissione elettorale, previ sommari accertamenti, può nominare un commissario che intervenga presso il comune per la distribuzione dei certificati.

Ai fini del presente articolo, l'ufficio comunale rimarrà aperto quotidianamente, anche nei giorni festivi, dal trentunesimo giorno antecedente le elezioni, almeno dalle ore nove alle diciannove.

I comandanti di reparti militari, il sindaco, il segretario comunale e gli impiegati comunali addetti all'ufficio della distribuzione dei certificati, che violino le presenti disposizioni, sono puniti con la reclusione fino a sei mesi e con la multa da L. 3.000 a L. 10.000. Il procuratore del Regno deve procedere a giudizio direttissimo.

Art. 19.

La commissione elettorale trasmette al sindaco le liste elettorali di cui all'art. 12 almeno dieci giorni prima della data di convocazione dei comizi.

Art. 20.

Nelle ore antimeridiane del giorno che precede le elezioni, il sindaco deve far consegnare al presidente di ogni ufficio elettorale:

- 1° il plico sigillato contenente il bollo della sezione;
- 2° un esemplare della lista degli elettori della sezione, autenticata dalla commissione elettorale e una copia di tale lista autenticata in ciascun foglio dal sindaco e dal segretario comunale, per l'affissione;
- 3° cinque copie del manifesto contenente le liste dei candidati della circoscrizione; una copia rimane a disposizione dell'ufficio elettorale e le altre devono essere affisse nella sala della votazione;

- 4° i verbali di nomina degli scrutatori;
- 5° il pacco delle schede al sindaco sarà stato trasmesso sigillato dalla prefettura, con indicazione nell'involucro esterno del numero delle schede contenute;
- 6° due urne del tipo descritto nell'art. 22, destinate a contenere: la prima, le schede da consegnarsi agli elettori; la seconda, quelle restituite da essi dopo espresso il voto;
- 7° congruo numero di matite nere per il voto.

Art. 21.

Le schede sono di carta consistente, di tipo unico e di identico colore per ogni collegio; sono formate, a cura del ministero dell'interno, con le caratteristiche essenziali del modello descritto nella tabella B allegata alla presente legge e riproducono in facsimile i contrassegni di tutte le liste regolarmente presentate nella circoscrizione, secondo il numero progressivo di cui all'ultimo comma dell'articolo 15.

Le schede dovranno pervenire agli uffici elettorali debitamente piegate.

Nella parte centrale saranno tracciate le linee orizzontali sufficienti a contenere i voti di preferenza. Sono vietati altri segni o indicazioni.

Art. 22.

I bolli delle sezioni, di tipo identico, con numerazione unica progressiva conforme al modello descritto nella tabella C allegata alla presente legge, sono forniti dal ministero dell'interno.

Le urne, fornite dal ministero stesso devono avere le caratteristiche essenziali di uno dei modelli descritti nelle tabelle D ed E, allegate alla presente legge.

In ogni sezione devono essere usate urne di un solo modello.

Art. 23.

Entro quindici giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi, la giunta municipale accerta la esistenza dei plichi sigillati contenenti i bolli e la integrità dei relativi sigilli e l'esistenza e il buono stato delle urne e dei tavoli occorrenti alle varie sezioni. Ciascuno dei suoi membri può ricorrere al prefetto perchè, ove ne sia il caso, provveda a far eseguire queste operazioni.

Art. 24.

In ciascuna sezione è costituito un ufficio elettorale composto di un presidente, di cinque scrutatori, dei quali il più anziano assume le funzioni di vice presidente e di un segretario. Il presidente è designato dal primo presidente della Corte d'appello competente per territorio fra i magistrati, gli avvocati e procuratori dell'avvocatura dello Stato, che esercitano il loro ufficio nel distretto della Corte stessa, e, occorrendo, tra gli impiegati civili a riposo, i funzionari appartenenti al personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, i notai, i giudici conciliatori e vice pretori, gli avvocati, i procuratori, gli ingegneri, ragionieri e sanitari re-

golarmente iscritti nei relativi albi, gli impiegati civili dello Stato, esclusi quelli dipendenti dai ministeri dell'interno, delle comunicazioni, delle poste e telecomunicazioni e dei trasporti.

Presso la cancelleria di ciascuna Corte di appello, sarà tenuto al corrente, con le norme da stabilirsi dal ministero di grazia e giustizia d'accordo con quello dell'interno, un elenco di persone idonee all'ufficio di presidente di seggio elettorale. In caso di impedimento del presidente, che sopravvenga in condizioni tali da non consentirne la surrogazione normale, assume la presidenza il sindaco o un suo delegato.

La enumerazione di queste categorie, salvo quella dei magistrati, non implica ordine di precedenza per la designazione.

Delle designazioni è data notizia ai magistrati ed ai cancellieri e vice cancellieri e segretari degli uffici giudiziari, per mezzo dei rispettivi capi gerarchici; agli altri designati, mediante notificazione da eseguirsi dagli ufficiali giudiziari di pretura o dagli uscieri degli uffici di conciliazione.

Al presidente dell'ufficio elettorale deve essere anticipato dal comune nel quale l'ufficio stesso ha sede, l'indennità di viaggio e di soggiorno dovuta agli impiegati dello Stato di grado V, a norma del D. L. Lgt. 28 giugno 1945, n. 320.

Art. 25.

Fra l'ottavo e il quarto giorno precedenti le elezioni, in pubblica adunanza, preannunziata due giorni prima con manifesto nell'albo pretorio del comune, la giunta comunale procede alla nomina degli scrutatori tra gli elettori del comune, che siano idonei alle funzioni di scrutatore.

Se il comune sia retto da un commissario, questi procede alla nomina degli scrutatori con l'assistenza del segretario comunale; ai nominati il sindaco notifica nel più breve termine, e, al più tardi non oltre il quarto giorno precedente le elezioni, l'avvenuta designazione per mezzo di un ufficiale giudiziario o di un messo comunale.

A ciascuno degli scrutatori il comune, nel quale ha sede l'ufficio elettorale, deve anticipare una indennità di L. 200.

Art. 26.

Il segretario del seggio è scelto, prima dell'insediamento dell'ufficio elettorale, dal presidente di esso tra gli elettori residenti nel comune, che sappiano leggere e scrivere, preferibilmente nelle categorie seguenti:

- 1° funzionari appartenenti al personale delle cancellerie e degli uffici giudiziari;
- 2° notai;
- 3° impiegati dello Stato o degli enti locali;
- 4° ufficiali giudiziari.

Al segretario deve essere anticipato dal comune, in cui ha sede l'ufficio elettorale, l'onorario di lire duecento, se vi abita, e, in caso diverso, le indennità di viaggio e di soggiorno spettanti agli impiegati dello Stato, a norma del decreto legislativo Luogotenenziale 28 giugno 1945, n. 320.

Il processo verbale è redatto dal segretario in due esemplari e in esso deve essere tenuto conto di tutte le operazioni prescritte dalla presente legge. Il processo verbale è atto pubblico.

Art. 27

Le spese per le indennità e l'onorario anticipati dal comune ai presidenti dei seggi, agli scrutatori ed ai segretari, saranno rimborsate dallo Stato.

Art. 28.

L'ufficio di presidente, di scrutatore e di segretario è obbligatorio per le persone designate.

Lo scrutatore più anziano che assume le funzioni di vice presidente coadiuva il presidente e ne fa le veci in caso di assenza o di impedimento.

Tutti i membri dell'ufficio, compresi i rappresentanti di lista, sono considerati per ogni effetto di legge, pubblici ufficiali durante l'esercizio delle loro funzioni.

Per i reati commessi in danno dei membri dell'ufficio, compresi i rappresentanti di lista, si procede a giudizio direttissimo.

Art. 29.

Salvo le maggiori pene stabilite dall'art. 70 pel caso ivi previsto, coloro che, essendo designati all'ufficio di presidente, scrutatore e segretario, senza giustificato motivo rifiutino di assumerlo o non si trovino presenti all'atto dell'insediamento del seggio, sono puniti con la multa da L. 3.000 a L. 5.000; alla stessa sanzione sono soggetti i membri dell'ufficio che, senza giustificati motivi, si allontanano prima che abbiano termine le operazioni elettorali.

Per i reati previsti dal presente articolo si procede a giudizio direttissimo.

Art. 30.

Alle ore sedici del giorno che precede le elezioni il presidente costituisce l'ufficio, chiamando a farne parte gli scrutatori e il segretario e invitando ad assistere alle operazioni elettorali i rappresentanti delle liste dei candidati.

Se tutti o alcuno degli scrutatori non siano presenti o ne sia mancata la designazione, il presidente chiama in sostituzione alternativamente l'anziano e il più giovane fra gli elettori presenti, che sappiano leggere e scrivere e non siano rappresentanti di liste di candidati.

TITOLO V
DELLA VOTAZIONE

Art. 31.

La sala delle elezioni deve avere una sola porta di ingresso aperta al pubblico, salva la possibilità di assicurare un accesso separato alle donne.

La sala deve essere divisa in due compartimenti da un solido tramezzo, con una apertura centrale per il passaggio.

Il primo compartimento, in comunicazione diretta con la porta d'ingresso, è riservato agli elettori, i quali possono entrare in quello riservato all'ufficio elettorale soltanto per votare, trattenendovisi il tempo strettamente necessario.

Il tavolo dell'ufficio deve essere collocato in modo che i rappresentanti possano girarvi attorno, dopo chiusa la votazione. Le urne devono essere fissate sul tavolo stesso nei punti indicati nelle tabelle D ed E allegate alla presente legge, sempre visibili a tutti.

Ogni sala deve avere da due a quattro tavoli destinati alla votazione (cabina), separati l'un dall'altro, a conveniente distanza anche dal tavolo dell'ufficio e dal tramezzo, e muniti di un riparo che assicuri la segretezza del voto.

Le porte e le finestre che siano nella parete adiacente ai tavoli, ad una distanza minore di due metri dal loro spigolo più vicino, devono essere chiuse in modo da impedire la vista ed ogni comunicazione dal di fuori.

Art. 32.

Ogni propaganda elettorale è vietata entro il raggio di duecento metri dall'ingresso della sezione elettorale. Le infrazioni sono punite con la reclusione fino a sei mesi e con la multa da 2.000 a L. 10.000.

Possono entrare nella sala della elezione soltanto gli elettori che presentino il certificato di iscrizione alla sezione rispettiva.

E' assolutamente vietato portare armi. Il contravventore a questo divieto è tratto in arresto, ed è punito con la reclusione da un mese ad un anno. L'arma è confiscata. Si procede a giudizio direttissimo.

Art. 33.

Il presidente della sezione è incaricato della polizia dell'adunanza. Può disporre degli agenti della forza pubblica e delle forze armate per far espellere od arrestare coloro che disturbino il regolare procedimento delle operazioni elettorali o commettono reato.

La forza non può, senza la richiesta del presidente, entrare nella sala dell'elezione.

Però, in caso di tumulti o di disordini o per procedere alla esecuzione di mandati di cattura, gli ufficiali di polizia giudiziaria, possono, anche senza richiesta del presidente, entrare nella sala dell'elezione e farsi assistere dalla forza.

Hanno pure accesso nella sala gli ufficiali giudiziari per notificare al presidente proteste o reclami relativi alle operazioni della sezione.

Il presidente può, di sua iniziativa, e deve, qualora tre scrutatori ne facciano richiesta, disporre che la forza entri e resti nella sala della elezione, anche prima che comincino le operazioni elettorali.

Le autorità civili ed i comandanti militari sono tenuti ad ottemperare alle richieste del presidente, anche per assicurare preventivamente il libero accesso degli elettori al locale in cui è la sezione, ed impedire gli assembramenti anche nelle strade adiacenti.

Quando abbia giustificato timore che possa essere turbato il regolare procedimento delle operazioni elettorali, il presidente, uditi gli scrutatori, può, con ordinanza motivata, disporre che gli elettori, i quali abbiano votato, escano dalla sala e non vi rientrino se non dopo la chiusura della votazione. Può disporre altresì che gli elettori, i quali indugino artificiosamente nella votazione o non rispondano all'invito di restituire la scheda riempita, siano allontanati dalle cabine, previa restituzione della scheda, e siano riammessi a votare soltanto dopo che abbiano votato gli altri elettori presenti. Di ciò sarà dato atto nel processo verbale.

Art. 34.

Appena accertata la costituzione dell'ufficio, il presidente estrae a sorte il numero (progressivo) di ogni gruppo di cento schede, le quali devono essere autenticate dagli scrutatori designati dal presidente.

Il presidente apre il pacco delle schede e distribuisce agli scrutatori un numero di schede corrispondenti a quello degli elettori iscritti nella sezione.

Lo scrutatore scrive il numero progressivo sull'appendice di ciascuna scheda ed appone la sua firma sul lato destro della faccia posteriore della scheda stessa.

E' in facoltà di ciascun rappresentante di lista di apporre la sua firma sotto quella dello scrutatore.

Se uno scrutatore si allontana dalla sala, non può più firmare le schede ed è sostituito dal vice presidente.

Nel processo verbale si fa menzione della serie di schede firmate da ciascuno scrutatore.

Il presidente depone le schede nella prima urna e, sotto la sua personale responsabilità, provvede alla custodia delle schede rimaste nel pacco, di cui al n. 5 dell'art. 20.

Compiute queste operazioni, il presidente rimanda le ulteriori operazioni alle ore sette del giorno seguente, affidando la custodia delle urne e dei documenti alla forza pubblica.

Art. 35.

Alle ore sette antimeridiane del giorno fissato per la votazione, il presidente riprende le operazioni elettorali, e, previa constatazione della integrità del sigillo che chiude il plico contenente il bollo della sezione, apre il plico stesso e nel verbale fa attestazione del numero indicato nel bollo.

Imprime il bollo a tergo di ciascuna scheda, riponendole tutte nella stessa urna.

Tali operazioni devono essere esaurite non oltre le nove antimeridiane. Successivamente il presidente dichiara aperta la votazione.

Art. 36.

Ha diritto di votare chi è iscritto nelle liste degli elettori della sezione, salvo le eccezioni previste dagli articoli 37 e 38.

Una copia delle liste degli elettori e quattro copie del manifesto contenente le liste dei candidati devono essere visibilmente

affisse nella sala delle elezioni, durante il corso delle operazioni elettorali, in modo che possano essere lette dagli intervenuti.

Ha inoltre diritto di votare chi presenti una sentenza che lo dichiara elettore nella circoscrizione.

Art. 37

Il presidente, gli scrutatori, e i rappresentanti delle liste dei candidati e il segretario del seggio votano nella sezione nella quale esercitano il loro ufficio, anche se siano iscritti come elettori in altre sezioni o in altre circoscrizioni.

Art. 38.

I militari delle forze armate e gli appartenenti a corpi organizzati militarmente per servizio dello Stato, sono ammessi a votare nel comune in cui si trovano per causa di servizio.

Essi potranno esercitare il voto in qualsiasi sezione elettorale, in soprannumero agli elettori iscritti nella relativa lista, e con precedenza, previa esibizione del certificato elettorale e saranno iscritti in una lista aggiunta.

Nei comuni nei quali normalmente hanno sede rilevanti contingenti di forze armate e di corpi militarmente organizzati per servizio dello Stato, potranno essere costituite, se necessario, speciali sezioni elettorali, con le stesse modalità prescritte per le normali sezioni, ma fuori degli edifici militari. E' vietato ai militari di recarsi inquadri nelle sezioni elettorali.

L'iscrizione dei militari nelle relative liste sarà fatta a cura del presidente.

Art. 39.

Gli elettori non possono farsi rappresentare nè inviare il voto per iscritto.

Tuttavia gli elettori che, per impedimento fisico evidente o validamente dimostrato all'ufficio, siano nell'impossibilità di votare, sono ammessi dal presidente a fare esprimere il voto da un elettore di loro fiducia.

Il segretario indica nel verbale il motivo specifico dell'impedimento e il nome dell'elettore delegato; il certificato medico eventualmente esibito è allegato al verbale.

Art. 40.

Dichiarata aperta la votazione, gli elettori sono ammessi a votare nell'ordine di presentazione. Essi devono esibire la carta di identità o altro documento di identificazione rilasciato dalla pubblica amministrazione, purchè munito di fotografia. In tal caso, nell'apposita colonna di identificazione sulla lista autenticata dalla commissione elettorale, saranno indicati gli estremi del documento.

In mancanza di idoneo documento di identificazione, uno dei membri dell'ufficio che conosca personalmente l'elettore, ne attesta l'identità, apponendo la propria firma sulla colonna di identificazione.

Se nessuno dei membri dell'ufficio può accertare sotto la sua responsabilità l'identità dell'elettore, questi può presentare un

altro elettore del comune, noto all'ufficio, che ne attesti la identità. Il presidente avverte l'elettore che, se afferma il falso, sarà punito con le pene stabilite dall'art. 70.

Si deve presumere noto all'ufficio l'elettore già ammesso a votare.

L'elettore che attesta l'identità, deve apporre la sua firma nella colonna di identificazione.

In caso di dubbi sulla identità degli elettori, decide il presidente a norma dell'art. 47.

Art. 41.

Riconosciuta l'identità personale dell'elettore, il presidente stacca il tagliando del certificato elettorale comprovante l'esercizio del diritto di voto, da conservarsi in apposito plico; estrae dalla prima urna una scheda e la consegna all'elettore opportunamente piegata, leggendo ad alta voce il numero scritto sull'appendice che uno degli scrutatori e il segretario segna sulla lista elettorale autenticata dalla commissione elettorale, nell'apposita colonna accanto al nome dell'elettore. Questi può accertarsi che il numero segnato sia uguale a quello della scheda.

L'elettore deve recarsi ad uno degli appositi tavoli a votare tracciando nella scheda, con la matita che gli darà il presidente, un segno sul contrassegno corrispondente alla lista da lui prescelta. Con la stessa matita indicherà il voto di preferenza previsto dall'art. 3 con le modalità stabilite dall'art. 44. L'elettore dovrà poi piegare la scheda secondo le linee in essa tracciate e chiuderla inumidendone la parte gommata. Di queste operazioni il presidente gli darà preventive informazioni, astenendosi da ogni esemplificazione, e indicando in ogni caso le modalità e il numero dei voti di preferenza che l'elettore ha facoltà di esprimere.

Compiuta l'operazione di voto, l'elettore consegna al presidente la scheda chiusa e la matita. Il presidente constata la chiusura della scheda e, ove non sia chiusa, invita l'elettore a rientrare in cabina perchè la chiuda; ne verifica l'identità esaminando la firma ed il bollo, confrontando il numero scritto sull'appendice con quello scritto sulla lista; ne distacca l'appendice seguendo la linea perforata e pone la scheda stessa nella seconda urna.

Uno dei membri dell'ufficio accerta che l'elettore ha votato, apponendo la propria firma accanto al nome di lui nella apposita colonna della lista sopra indicata.

Le schede mancanti dell'appendice o prive di numero, di bollo o della firma dello scrutatore non sono poste nelle urne, e gli elettori che le abbiano presentate non possono più votare. Esse sono vidimate immediatamente dal presidente e da almeno due scrutatori ed allegate al processo verbale, il quale farà anche menzione speciale degli elettori che, dopo ricevuta la scheda, non la riconsegnino. La mancata riconsegna della scheda e della matita è punita con l'ammenda da L. 1.000 a L. 3.000.

Art. 42.

Una scheda valida rappresenta un voto di lista.

L'elettore può manifestare la preferenza esclusivamente per candidati della lista da lui votata. Il numero delle preferenze non

può essere maggiore di uno, se i deputati da eleggere sono fino a 15; di due, se sono da 16 a 30; di tre, se sono oltre 30.

Il voto di preferenza si esprime scrivendo a matita nera nelle apposite righe, tracciate nella parte centrale della scheda, il nome e cognome o il solo cognome dei candidati preferiti, compresi nella lista votata. In caso di identità di cognome tra candidati della stessa lista, dovrà scriversi anche il nome e cognome e, ove occorra, la paternità.

Qualora il candidato abbia due cognomi, l'elettore, nel dare la preferenza, può scriverne uno dei due. L'indicazione deve contenere, a tutti gli effetti, entrambi i cognomi quando vi sia possibilità di confusione fra più candidati.

L'indicazione delle preferenze può essere fatta scrivendo, invece del cognome, il numero dal quale è contrassegnato nella lista il candidato preferito.

Sono vietati altri segni o indicazioni.

Le preferenze espresse in eccedenza al numero stabilito per il collegio sono nulle; rimangono valide le prime.

Le preferenze per candidati compresi in liste di altri collegi, aventi lo stesso contrassegno della lista votata, sono inefficaci.

Le preferenze per candidati compresi in una lista diversa, sono causa di nullità della scheda.

Il voto di preferenza deve essere espresso anche quando l'elettore intenda attribuirlo ai candidati che, per effetto dell'ordine di precedenza indicato al n. 5° dell'art. 16, siano in testa alla lista votata.

Se l'elettore non abbia indicato alcun contrassegno di lista, ma abbia scritto una o più preferenze della medesima lista, s'intende che abbia votato la lista alla quale appartengono i preferiti.

Se più siano le preferenze espresse in numeri, queste devono essere segnate su righe separate; le preferenze scritte sulla stessa riga sono nulle se ne derivi incertezza.

Art. 43.

Se l'elettore non vota entro la cabina, il presidente dell'ufficio deve ritirare la scheda dichiarandone la nullità e l'elettore non è più ammesso al voto.

Il presidente dell'ufficio che trascura di far entrare l'elettore nella cabina o chiunque altro ne lo impedisca è punito con la reclusione da tre mesi ad un anno. Si procede a giudizio direttissimo.

Art. 44.

Se un elettore riscontra che è deteriorata la scheda consegnatagli, ovvero egli stesso per negligenza o ignoranza la deteriora, può richiederne al presidente una seconda, restituendo però la prima, la quale è messa in piego, dopo che il presidente vi abbia scritto « scheda deteriorata », aggiungendo la sua firma.

Il presidente deve immediatamente sostituire nella prima urna la seconda scheda consegnata all'elettore con un'altra, che viene prelevata dal pacco delle schede residue e contrassegnata con lo stesso numero di quella deteriorata, nonchè col bollo e con la firma dello scrutatore. Nella colonna della lista indicata nel primo comma dell'art. 41, è annotata la consegna della nuova scheda.

Art. 45.

La votazione deve proseguire fino alle ore ventitre. Tuttavia gli elettori che siano ancora nella sala, sono ammessi a votare.

Art. 46.

Qualora si verifichi la materiale impossibilità di usare del bollo, delle urne e dei tavoli per l'ufficio e per la votazione quali sono prescritti dagli articoli 20 e 31, il presidente, udito il parere degli scrutatori, può, con ordinanza motivata, ammettere l'uso di quel bollo, di quelle urne e di quei tavoli che meglio rispondano alla sincerità e segretezza del voto, nonchè al buon ordine delle operazioni elettorali, rimanendo però riservata alla Assemblea Costituente la eventuale dichiarazione di nullità di queste.

Art. 47.

Il presidente, udito il parere degli scrutatori, pronunzia in via provvisoria, salvo il disposto dell'art. 61, sopra tutte le difficoltà e gli incidenti intorno alle operazioni della sezione e sulla nullità dei voti.

Tre membri almeno dell'ufficio, fra cui il presidente o il vice presidente, devono trovarsi sempre presenti a tutte le operazioni elettorali.

TITOLO VI

DELLO SCRUTINIO

Art. 48.

Eseguite le operazioni prescritte dall'art. 45 e sgombrato il tavolo dalle carte e dagli oggetti non necessari per lo scrutinio, il presidente:

1° dichiara chiusa la votazione ;

2° accerta il numero dei votanti risultanti dalla lista elettorale autenticata dalla commissione elettorale, dalla lista di cui all'art. 38 e dai tagliandi dei certificati elettorali; le liste devono essere firmate in ciascun foglio da due scrutatori, nonchè dal presidente, e devono essere chiuse in un piego sigillato con lo stesso bollo dell'ufficio.

Sul piego appongono la firma il presidente ed almeno due scrutatori, nonchè i rappresentanti delle liste dei candidati che lo vogliono ed il piego stesso è immediatamente consegnato o trasmesso al pretore del mandamento, il quale ne rilascia ricevuta;

3° estrae e conta le schede rimaste nella prima urna e riscontra se, calcolati come votanti gli elettori che dopo aver ricevuto la scheda non l'abbiano riportata o ne abbiano consegnata una senza appendice o senza il numero o il bollo o la firma dello scrutatore, corrispondano al numero degli elettori iscritti che non hanno votato. Tali schede, nonchè quelle rimaste nel pacco consegnato al presidente dal sindaco ed i tagliandi dei certificati

elettorali vengono con le stesse norme indicate nel n. 2°, consegnate o trasmesse al pretore del mandamento;

4° provvede alla chiusura dell'urna contenente le schede non spogliate ed alla formazione di un piego, nel quale debbono essere riposte le carte relative alle operazioni già compiute ed a quelle da compiere nel giorno successivo. All'urna ed al piego devono apporsi le indicazioni del collegio e della sezione, il sigillo col bollo di cui all'art. 35 e quello dei rappresentanti di lista che vogliono aggiungere il proprio, nonché le firme del presidente e di almeno due scrutatori. Indi il presidente rinvia lo scrutinio al giorno successivo a quello in cui ha avuto inizio la votazione e provvede alla custodia della sala in modo che nessuno possa entrarvi.

Queste operazioni devono essere eseguite nell'ordine indicato; di esse e del loro risultato si fa menzione nel processo verbale, nel quale si prenderà anche nota di tutti i reclami presentati, delle proteste fatte, delle decisioni del presidente, nonché delle firme e dei sigilli.

Art. 49.

Trascorse due ore dalla chiusura della votazione, se, per contestazioni insorte o per qualsiasi altra causa, non abbiano potuto compiersi le operazioni indicate ai numeri 1°, 2°, 3° del precedente articolo, il presidente chiude l'urna contenente le schede non spogliate e quella contenente le schede non distribuite, e ripone in un piego, secondo i casi, le liste indicate al n. 2° dell'articolo precedente, le schede rimaste nel pacco consegnato al presidente dal sindaco, quelle eventualmente fuori dalle urne e tutte le altre carte relative alle operazioni elettorali.

Alla chiusura delle urne e alla formazione del piego si procede con le norme stabilite al n. 4° dell'articolo precedente, facendone menzione nel processo verbale. Poi il presidente rinvia le operazioni alle ore otto e provvede alla custodia della sala in modo che nessuno possa entrarvi.

Il verbale deve essere redatto in doppio esemplare, firmato in ciascun foglio e sottoscritto, seduta, stante, da tutti i membri dell'ufficio presenti. L'adunanza è poi sciolta, immediatamente.

Art. 50.

All'ora indicata nel penultimo comma dell'articolo precedente, il presidente ricostituisce l'ufficio e chiama ad assistere alle operazioni i rappresentanti delle liste dei candidati; constatata la integrità delle urne e dei sigilli:

1° procede al compimento delle operazioni che non fossero state condotte a termine nell'adunanza precedente;

2° procede allo spoglio dei voti. Uno scrutatore, designato dalla sorte, estrae successivamente dalla seconda urna ciascuna scheda e la consegna al presidente. Questi enuncia ad alta voce il contrassegno e, ove occorra, il numero progressivo della lista per la quale è dato il voto ed il cognome dei candidati ai quali è attribuita la preferenza o il numero del candidato stesso nella rispettiva lista secondo l'ordine di presentazione, e passa la scheda ad un altro scrutatore, il quale, insieme con il segretario, prende nota

del numero dei voti di ciascuna lista e dei voti di preferenza. Il segretario proclama ad alta voce i voti di lista e i voti di preferenza. Un terzo scrutatore pone la scheda, il cui voto è stato spogliato, nella prima urna, dalla quale furono tolte le schede non usate.

E' vietato estrarre dalla seconda urna una scheda, se quella precedentemente estratta non sia stata posta nella prima urna, dopo spogliato il voto. Le schede possono essere toccate soltanto dai componenti del seggio;

3° conta il numero delle schede spogliate e riscontra se corrisponda tanto al numero dei votanti quanto al numero dei voti riportati complessivamente dalle liste dei candidati, sommato a quello dei voti di lista nulli e dei voti di lista contestati, che non siano stati assegnati ad alcuna lista;

4° accetta la corrispondenza numerica delle cifre segnate nelle varie colonne del prospetto del verbale col numero dei votanti e degli iscritti e, in caso di discordanza, ne indica la ragione.

Tutte queste operazioni devono essere compiute nell'ordine indicato; del compimento e del risultato di ciascuna di esse deve farsi menzione nel verbale.

Le schede corrispondenti a voti nulli o contestati a qualsiasi effetto, e per qualsiasi causa, e le carte relative ai reclami ed alle proteste devono essere immediatamente vidimate dal presidente e da almeno due scrutatori, ed alla fine delle operazioni di scrutinio devono essere riposte in un piego che, insieme con quello delle schede deteriorate e delle schede consegnate senza appendice o numero o bollo o firma dello scrutatore, deve essere a sua volta chiuso in un altro piego portante l'indicazione della sezione, il sigillo col bollo, di cui all'art. 35 e quello dei rappresentanti delle liste dei candidati presenti, le firme del presidente e di almeno due scrutatori; il piego deve essere annesso all'esemplare del verbale prescritto dall'art. 53, secondo comma.

Tutte le altre schede spogliate vengono chiuse in un piego con le indicazioni, le firme e i sigilli prescritti nel precedente comma da depositarsi nella cancelleria della pretura a termini dell'art. 53.

Nel verbale deve farsi menzione di tutti i reclami presentati, dalle proteste fatte, dei voti contestati (siano stati o non attribuiti alle liste o ai candidati) e delle decisioni del presidente.

Tutte queste operazioni devono essere proseguite senza interruzione e ultimate entro le ore ventiquattro.

Art. 51.

Salve le disposizioni degli articoli 41, 42 e 43, sono nulli i voti quando le schede:

1° non siano quelle prescritte dall'articolo 21, non portino il bollo o la firma richiesti dagli articoli 34 e 35, e non ne sia stata prima staccata l'appendice;

2° presentino qualsiasi traccia di scrittura o segni i quali debbano ritenersi fatti artificialmente;

3° non esprimano il voto per alcuna delle liste o lo esprimano per più di una lista o non possa identificarsi la lista prescelta.

Art. 52.

Se per cause di forza maggiore l'ufficio non possa ultimare le operazioni rinviate alle ore 8 del giorno successivo a quello delle elezioni a norma del penultimo comma dell'art. 49, ovvero non abbia proceduto allo scrutinio o non l'abbia compiuto, il presidente deve, alle ore ventiquattro del giorno successivo a quello delle elezioni, chiudere l'urna contenente, secondo i casi, le schede non distribuite o le schede già spogliate, l'altra urna contenente le schede non spogliate, e chiudere in un piego le schede residue, quelle che si trovassero fuori dalle urne, e tutti gli altri documenti indicati nell'art. 49.

Alla chiusura delle urne ed alla formazione del piego si applicano le prescrizioni degli articoli precedenti.

Le urne ed il piego, insieme col verbale e con le carte annesse, vengono subito portate nella cancelleria del tribunale nella cui circoscrizione ha sede la sezione, e consegnate al cancelliere il quale ne diviene personalmente responsabile.

In caso di inadempimento si applica la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 53.

Art. 53.

Il presidente dichiara il risultato dello scrutinio e ne fa certificazione nel verbale, il quale deve essere redatto in doppio esemplare, firmato in ciascun foglio e sottoscritto, seduta stante, da tutti i membri dell'ufficio presenti, e dai rappresentanti delle liste presenti. Il verbale è poi immediatamente chiuso in un piego che deve essere sigillato col bollo dell'ufficio e firmato dal presidente, da almeno due scrutatori e dai rappresentanti delle liste presenti. L'adunanza è poi sciolta immediatamente.

Il presidente, o, per sua delegazione scritta, due scrutatori, recano immediatamente il piego chiuso sigillato contenente un esemplare del verbale con le schede e tutti i documenti di cui al 3° comma dell'art. 50 alla cancelleria del tribunale nella cui circoscrizione ha sede la sezione.

La cancelleria del tribunale provvede all'immediato inoltro alla cancelleria della Corte d'appello circoscrizionale del piego previsto dal comma precedente, nonchè delle urne e dei pieghi e gli altri documenti di cui agli articoli 50 e 52.

L'altro esemplare del suddetto verbale e di quello redatto a norma dell'art. 49, è depositato entro il secondo giorno susseguente a quello delle elezioni nella segreteria del comune, dove ha sede la sezione ed ogni elettore della circoscrizione ha diritto di prenderne conoscenza.

Il piego delle schede spogliate, insieme con l'estratto del verbale relativo alla formazione e all'invio di esso nei modi prescritti dall'articolo precedente, viene subito portato da due membri almeno dell'ufficio della sezione, al pretore, il quale, accertata l'integrità dei sigilli e delle firme, vi appone pure il sigillo della pretura e la sua firma e redige verbale della consegna.

Il pretore invita gli scrutatori ed i rappresentanti delle liste ad assistere, ove credano, entro il termine di giorni tre, all'apertura del piego contenente le liste indicate nell'art. 48, n. 2° ed alla compilazione, a cura del cancelliere, di un estratto delle liste, da lui vistato in ciascun foglio.

Gli scrutatori ed i rappresentanti delle liste intervenuti possono apporre in ciascun foglio la loro firma.

L'estratto viene immediatamente rimesso al sindaco del comune, dove ha avuto sede la sezione, il quale ne cura il deposito per quindici giorni nella segreteria; ogni elettore della circoscrizione ha diritto di prenderne conoscenza.

Qualora non siasi adempiuto a quanto prescritto nel 2°, 3° e 4° comma del presente articolo, il presidente della Corte d'appello può far sequestrare i verbali, le urne, le schede e le carte ovunque si trovino.

Art. 54.

La Corte d'appello, nella cui giurisdizione è il comune capoluogo del collegio o la sezione della Corte stessa designata dal primo presidente, esercita le funzioni di ufficio centrale con l'intervento di tre magistrati, e procede, entro ventiquattro ore dal ricevimento degli atti, con l'assistenza del cancelliere, alle operazioni seguenti:

1° fa lo spoglio delle schede eventualmente inviate dalle sezioni in conformità dell'art. 52, osservando, in quanto siano applicabili, le disposizioni degli articoli 48, 49, 50, 51 e 53;

2° facendo assistere, ove lo creda, da uno e più esperti scelti dal presidente, determina la cifra elettorale di ogni lista e la cifra individuale di ogni candidato.

La cifra elettorale di lista è data dalla somma dei voti validi ottenuti da ciascuna lista nelle singole sezioni del collegio.

La cifra individuale è data dalla somma dei voti validi di preferenza, riportati da ciascun candidato.

La cifra elettorale serve di base all'assegnazione del numero dei deputati a ciascuna lista. Per questo effetto si procede così:

Si divide ciascuna cifra elettorale, successivamente, per 1, 2, 3, 4.... sino a concorrenza del numero dei deputati da eleggere e quindi si scelgono, fra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero eguale a quello dei deputati da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. Ciascuna lista avrà tanti rappresentanti quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria. A parità di quoziente, il posto è attribuito alla lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale; a parità di quest'ultima, si procede a sorteggio.

Se ad una lista spettano posti in numero maggiore dei suoi candidati, i posti eccedenti sono distribuiti fra le altre liste secondo l'ordine dei quozienti.

Stabilito il numero dei deputati assegnati a ciascuna lista, l'ufficio centrale determina: a) la graduatoria dei candidati di ciascuna lista, a seconda delle rispettive cifre individuali; b) il limite di efficiaria (quorum) dei voti di preferenza delle singole liste, dividendo per cinque le rispettive cifre elettorali.

Art. 55

Il presidente, in conformità dei risultati accertati dall'ufficio centrale, proclama eletti, nei limiti dei posti ai quali la lista ha diritto, e seguendo la graduatoria prevista alla lettera a) dell'ul-

timo comma del precedente articolo, quei candidati che hanno ottenuto cifre individuali non inferiori al limite di efficacia (quorum) determinato in base alla successiva lettera b) del medesimo comma.

Quando il numero dei candidati, con cifra individuale maggiore od eguale al quorum, sia inferiore al numero totale dei posti attribuiti alla lista, il presidente proclama eletti, fino alla concorrenza di questo numero, gli altri candidati della lista, in base all'ordine di precedenza, risultante da essa.

Art. 56.

L'ufficio centrale pronuncia provvisoriamente sopra qualunque incidente relativo alle operazioni ad esso affidate, salvo il giudizio definitivo degli organi di verifica dei poteri.

E' vietato all'ufficio centrale di deliberare o anche di discutere sulla valutazione dei voti, sui reclami, le proteste, gli incidenti avvenuti nelle sezioni, di variare i risultati dei verbali e di occuparsi di qualsiasi altro oggetto che non sia di sua competenza.

Non può essere ammesso nell'aula, dove risiede l'ufficio centrale, l'elettore che non presenti ogni volta il certificato di iscrizione nelle liste del collegio. Nessun elettore può entrare armato: si applica la disposizione dell'art. 32, secondo comma.

L'aula deve essere divisa in due compartimenti da un solido tramezzo; il compartimento in comunicazione immediata con la porta d'ingresso, è riservato agli elettori; l'altro è esclusivamente riservato all'ufficio centrale ed ai rappresentanti delle liste dei candidati.

Il presidente ha tutti i poteri spettanti ai presidenti delle sezioni. Per ragioni di ordine pubblico egli può, inoltre, disporre che si proceda a porte chiuse; anche in tal caso, salve le disposizioni del secondo comma dell'art. 17, hanno diritto di entrare e di rimanere nell'aula i rappresentanti delle liste dei candidati.

Art. 57.

Dell'avvenuta proclamazione il presidente dell'ufficio centrale invia attestato ai deputati proclamati e ne dà immediata notizia alla segreteria provvisoria dell'Assemblea Costituente nonché alle singole prefetture, che la portano a conoscenza del pubblico.

Art. 58.

Di tutte le operazioni dell'ufficio centrale si deve redigere in doppio esemplare il processo verbale che, seduta stante, deve essere firmato in ciascun foglio e sottoscritto dal presidente, dagli altri magistrati, dal cancelliere e dai rappresentanti di lista presenti.

Nel verbale devono essere indicati, in appositi elenchi, i nomi dei candidati di ciascuna lista, non eletti, nell'ordine determinato in conformità dell'articolo 54.

Uno degli esemplari del verbale con i documenti annessi, nonché tutti i verbali delle sezioni con i relativi atti e documenti ad essi allegati, devono essere inviati subito dal presidente dell'uffi-

cio centrale alla segreteria provvisoria dell'Assemblea Costituente la quale deve rilasciarne ricevuta.

L'organo di verifica dei poteri accerta anche, agli effetti dell'art. 60, l'ordine di precedenza dei candidati non eletti e pronuncia sui relativi reclami.

L'altro esemplare del verbale è depositato nella cancelleria della Corte d'appello.

Art. 59.

Il deputato eletto in due collegi deve dichiarare alla presidenza dell'Assemblea Costituente, entro otto giorni dalla convalida delle due elezioni, quale collegio prescelga. Mancando la opzione, si procede a sorteggio.

Art. 60.

Il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche se sopravvenuta, sarà attribuito al candidato che nella medesima lista segue immediatamente l'ultimo eletto nell'ordine accertato dall'organo di verifica dei poteri.

Art. 61.

L'Assemblea Costituente pronunzierà giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli uffici delle singole sezioni elettorali o all'ufficio centrale o posteriormente.

I voti delle sezioni le cui operazioni siano annullate non hanno effetto.

Le proteste, i reclami non presentati agli uffici delle sezioni o all'ufficio centrale, devono essere trasmessi alla segreteria provvisoria dell'Assemblea Costituente entro il termine di venti giorni dalla proclamazione fatta dall'ufficio centrale. La segreteria ne rilascerà ricevuta.

Nessuna elezione può essere convalidata prima che siano trascorsi venti giorni dalla proclamazione.

TITOLO VII

DISPOSIZIONI SPECIALI PER IL COLLEGIO « VAL D'AOSTA »

Art. 62.

La elezione uninominale nel collegio « Val d'Aosta » agli effetti dell'art. 22 del decreto legislativo Luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545, è regolata dalle disposizioni dei precedenti articoli, in quanto applicabili, e con le modificazioni seguenti:

1° alla « Val d'Aosta » spetta un solo deputato, secondo il riparto stabilito nella tabella A, allegata alla presente legge;

2° la candidatura deve essere proposta con dichiarazione sottoscritta, anche in atti separati, da non meno di 200 e non più di 300 elettori del collegio;

3° la dichiarazione di candidatura deve essere depositata non più tardi delle ore sedici del quarantesimo giorno anteriore a quello della elezione, insieme con il contrassegno di ciascun candidato, presso la cancelleria del tribunale di Aosta;

4° la votazione avverrà con scheda stampata a cura del ministero dell'interno, la quale conterrà il solo contrassegno di ciascun candidato, secondo il modello risultante dalla tabella F, allegata alla presente legge.

L'elettore, per la scelta del candidato, traccerà un segno con la matita nera sul contrassegno corrispondente.

Una scheda valida rappresenta un voto individuale.

Art. 63.

Il tribunale di Aosta, con l'intervento di tre magistrati, ha le funzioni di ufficio centrale elettorale.

E' proclamato eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti.

In caso di parità, è eletto il candidato più anziano.

TITOLO VIII

DISPOSIZIONI PENALI

Art. 64

Chiunque, per ottenere a proprio od altrui vantaggio la firma per una dichiarazione di presentazione di candidatura o il voto elettorale o l'astensione, offre, promette, o somministra denaro, o valori, o promette impieghi pubblici o privati, o qualsiasi altra utilità ad uno o più elettori o, per accordo con essi, ad altre persone, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da 3000 a lire 20.000, anche quando l'utilità promessa o conseguita sia stata dissimulata, sotto il titolo di indennità pecuniaria data all'elettore per spese di viaggio o di soggiorno o di pagamento di cibi e bevande o remunerazioni sotto il pretesto di spese o servizi elettorali.

La stessa pena si applica all'elettore che, per apporre la firma ad una dichiarazione di presentazione di candidatura o per dare o negare il voto elettorale o per astenersi dal firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura o votare, ha accettato offerte o promesse o ha ricevuto denaro o altra utilità.

Art. 65.

Chiunque usa violenza o minaccia ad un elettore o ad un suo prossimo congiunto per costringerlo a firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura od a votare in favore di una determinata lista o di un determinato candidato, o ad astenersi dal firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura, o dall'esercitare il diritto elettorale o, con notizie da lui conosciute false, con raggiri od artifici, ovvero con qualunque mezzo illecito

atto a diminuire la libertà degli elettori, esercita pressione per costringerli a firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura od a votare in favore di determinate liste o di determinati candidati, o ad astenersi dal firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura, o dall'esercitare il diritto elettorale, è punito con la pena della reclusione da sei mesi a cinque anni e con la multa da 3000 a lire 20.000.

La pena è aumentata — e in ogni caso non sarà inferiore a tre anni — se la violenza, la minaccia o la pressione è fatta con armi, o da persona travisata o da più persone riunite, o con scritto anonimo, o in modo simbolico o a nome di classi, gruppi di persone, associazioni o comitati esistenti o supposti.

Se la violenza o la minaccia è fatta da più di cinque persone riunite, mediante uso di armi anche soltanto da parte di una di esse, ovvero da più di dieci persone, pur senza uso di armi, la pena è della reclusione da tre a quindici anni e della multa fino a lire 20.000.

Art. 66.

I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio e gli esercenti un servizio di pubblica necessità i quali, abusando delle loro funzioni, direttamente o col mezzo di istruzioni date alle persone loro dipendenti, si adoperano a costringere gli elettori a firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura od a vincolare i suffragi degli elettori a favore od in pregiudizio di determinate liste o di determinati candidati o ad indurli alla astensione, sono puniti con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da 3000 a lire 20.000.

Le stesse pene si applicano ai ministri di un culto che, con allocuzioni o discorsi in luoghi destinati al culto o in riunioni di carattere religioso o con promesse o minacce spirituali, si adoperano a costringere gli elettori a firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura o a vincolare i voti degli elettori a favore od in pregiudizio di determinate liste o di determinati candidati o a indurli all'astensione.

Art. 67.

Chiunque, con minacce o con atti di violenza turba il regolare svolgimento delle adunanze elettorali, impedisce il libero esercizio del diritto di voto o in qualunque modo altera il risultato della votazione, è punito con la reclusione da due a cinque anni e con la multa da 3000 a lire 20.000.

Chiunque forma falsamente, in tutto o in parte, liste di elettori o di candidati, schede od altri atti dalla presente legge destinati alle operazioni elettorali o altera uno di tali atti veri, o sostituisce, sopprime o distrugge in tutto o in parte uno degli atti medesimi, è punito con la reclusione da uno a sei anni. E' punito con la stessa pena chiunque fa uso degli atti falsificati, alterati o sostituiti, anche se non abbia concorso alla consumazione del fatto.

Se il fatto sia commesso da chi appartiene all'ufficio elettorale, la pena è della reclusione da due a otto anni e della multa da 10.000 a lire 20.000.

Art. 68.

Chiunque, senza averne diritto, durante le operazioni elettorali, s'introduce nella sala dell'ufficio di sezione o nell'aula dell'ufficio centrale, è punito con l'arresto sino a tre mesi e con la ammenda sino a lire 2000.

Chiunque, nelle sale anzidette, con segni palesi di approvazione o disapprovazione od altrimenti, cagiona disordini, qualora richiamato all'ordine dal presidente non obbedisca, è punito con l'arresto fino a tre mesi e con l'ammenda fino a lire 2000.

Art. 69.

Chi, essendo privato dell'esercizio del diritto di elettore o essendone sospeso o assumendo nome altrui, si presenta a dare il voto in una sezione elettorale ovvero chi dà il voto in più sezioni elettorali di uno stesso collegio o di collegi diversi, è punito con la reclusione fino a due anni e con la multa sino a lire 20.000.

Chi, nel corso delle operazioni elettorali, enuncia fraudolentemente come designato un contrassegno di lista o un cognome diversi da quelli della lista o del candidato per cui fu espresso il voto, o incaricato di esprimere il voto per un elettore, che non può farlo, lo esprime per una lista o per un candidato diverso da quella o da quello indicatigli, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 5000 a lire 20.000.

Art. 70.

Chiunque concorre all'ammissione al voto di chi non ne ha il diritto o alla esclusione di chi lo ha o concorre a permettere a un elettore non fisicamente impedito, di farsi assistere da altri nella votazione, e il medico che a tale scopo abbia rilasciato un certificato non conforme al vero, sono puniti con la reclusione da sei mesi a due anni e con multa sino a lire 10.000. Se il reato è commesso da coloro che appartengono all'ufficio elettorale, i colpevoli sono puniti con la reclusione fino a tre anni e con multa fino a lire 20.000.

Chiunque, appartenendo all'ufficio elettorale, con atti od omissioni contrari alla legge, rende impossibile il compimento delle operazioni elettorali e cagiona la nullità delle elezioni o ne altera il risultato o si astiene dalla proclamazione dell'esito delle votazioni, è punito con la reclusione da tre a sette anni e con la multa da 10.000 a lire 20.000.

Chiunque, appartenendo all'ufficio elettorale, impedisce la trasmissione, prescritta dalla legge, di liste elettorali, di liste di candidati, carte, pieghi, schede od urne, rifiutandone la consegna od operandone il trafugamento, è punito con la reclusione da tre a sette anni e con la multa da 10.000 a lire 20.000.

Il segretario dell'ufficio elettorale, che rifiuta di inscrivere o allegare nel processo verbale, proteste o reclami di elettori, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa sino a lire 20.000.

I rappresentanti delle liste dei candidati, che impediscano il regolare procedimento delle operazioni elettorali, sono puniti con

la reclusione da due a cinque anni e con la multa da 10.000 a lire 20.000.

Chiunque, al fine di votare senza averne diritto, o di votare un'altra volta, faccia indebito uso del certificato elettorale, è punito con la pena della reclusione da sei mesi a due anni e con la multa fino a lire 20.000.

Chiunque, al fine di impedire comunque il libero esercizio del diritto elettorale, faccia incetta di certificati elettorali, è punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa sino a lire 20.000.

Art. 71.

Ai pubblici ufficiali imputati di taluno dei reati contemplati nella presente legge non sono applicabili le disposizioni degli articoli 22, 51, 121 del Regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, testo unico della legge comunale e provinciale.

Art. 72.

Le condanne per reati elettorali, ove venga dal giudice applicata la pena della reclusione, producono sempre la sospensione dal diritto elettorale e da tutti i pubblici uffici.

Se la condanna colpisca il candidato, la privazione del diritto elettorale e di eleggibilità è pronunziata per un tempo non minore di cinque anni e non superiore a dieci.

Il giudice può ordinare, in ogni caso, la pubblicazione della sentenza di condanna.

Resta sempre salva l'applicazione delle maggiori pene stabilite nel codice penale e in altre leggi per i reati non previsti dalla presente legge.

Ai reati elettorali non sono applicabili le disposizioni degli articoli dal 163 al 167 e 175 del codice penale e dell'articolo 487 del codice di procedura penale, relative alla sospensione della esecuzione della condanna e alla non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziario.

Art. 73.

L'autorità giudiziaria, alla quale siano stati rimessi per deliberazioni dell'Assemblea Costituente atti di elezioni contestate, dovrà ogni tre mesi informare la Presidenza dell'Assemblea stessa delle sue pronunzie definitive o indicare sommariamente i motivi per i quali i giudizi non sono ancora definiti.

Art. 74.

La presente legge entra in vigore nello stesso giorno della sua pubblicazione nella « Gazzetta Ufficiale » del Regno.



TABELLA A

COLLEGI ELETTORALI SU BASE REGIONALE ED ASSEGNAZIONE DEI SEGGI (1)

Collegi	Popolazione	Quozienti	Resti	Seggi assegnati	Sedi degli uffici centrali elettorali
Piemonte	3.421.341	42	61.341	43	Torino
Valle d'Aosta (2)	84.793	1	4.793	1	Aosta
Liguria	1.466.915	18	26.915	18	Genova
Lombardia	5.836.342	72	76.342	73	Milano
Venezia Tridentina	669.029	8	29.029	8	Trento
Veneto	4.287.806	53	47.806	54	Venezia
Venezia Giulia e Zara	977.257	12	17.257	12	Trieste
Emilia	3.339.058	41	59.058	42	Bologna
Toscana	2.974.439	37	14.439	37	Firenze
Marche	1.278.071	15	78.071	16	Ancona
Umbria	725.918	9	5.918	9	Perugia
Lazio	2.647.088	33	7.088	33	Roma
Abruzzi e Molise (3)	1.589.804	19	69.804	20	L'Aquila
Campania (3)	3.709.522	46	29.522	46	Napoli
Puglie	2.637.022	32	77.022	33	Bari
Lucania	543.262	6	63.262	7	Potenza
Calabria	1.771.651	22	11.651	22	Catanzaro
Sicilia	4.000.078	50	78	50	Palermo
Sardegna	1.034.206	12	74.206	13	Cagliari
	<u>42.993.602</u>	<u>528</u>			

Totale Deputati all'Assemblea Costituente 537

(1) La determinazione del numero complessivo dei Deputati all'Assemblea Costituente è stata fatta col criterio di assegnare un Deputato ogni 80.000 abitanti facendo riferimento alla popolazione residente secondo l'ultimo censimento generale ufficiale (21 aprile 1936). In conseguenza l'Assemblea risulta composta di 537 seggi. (Popolazione residente: 42.993.602 diviso per 80.000 eguale a 537 col resto di 33.602, che si trascura perchè inferiore alla metà di 80.000).

Il riparto dei 537 seggi, così determinati, tra i diciannove collegi è stato effettuato dividendo per 80.000 la popolazione residente di ogni collegio sempre con riferimento al censimento del 1936. Il totale dei quozienti interi di queste divisioni è risultato di 528. I nove seggi mancanti per arrivare alla cifra di 537 sono stati attribuiti ai collegi che hanno dato i più alti resti, e cioè alle Marche (78.071), alle Puglie (77.022), alla Lombardia (76.342), alla Sardegna (74.206), agli Abruzzi e Molise (69.804), alla Lucania (63.262), al Piemonte (61.341), all'Emilia (59.058) ed al Veneto (47.806).

L'ultimo resto ammesso all'assegnazione dei seggi, quello del Veneto, è superiore alla metà di 80.000, mentre il più alto resto escluso da tale assegnazione, quello della Campania (29.522), è notevolmente inferiore a tale cifra-limite.

(2) In base all'art. 22 del D. L. L. 7 settembre 1945, n. 545, riguardante l'ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta, la popolazione di questo collegio è determinata tenendo presente l'elenco dei comuni annesso a tale decreto e con riferimento alla popolazione residente secondo il censimento del 1936.

(3) Per effetto del D. L. L. 11 giugno 1945, n. 373, che ricostituisce la provincia di Caserta, sette comuni della provincia di Campobasso (Abruzzi e Molise) con una popolazione complessiva di 10.827 (residente, censimento 1936) passano a far parte della nuova provincia di Caserta (Campania).

TABELLA B

Modello della scheda di Stato

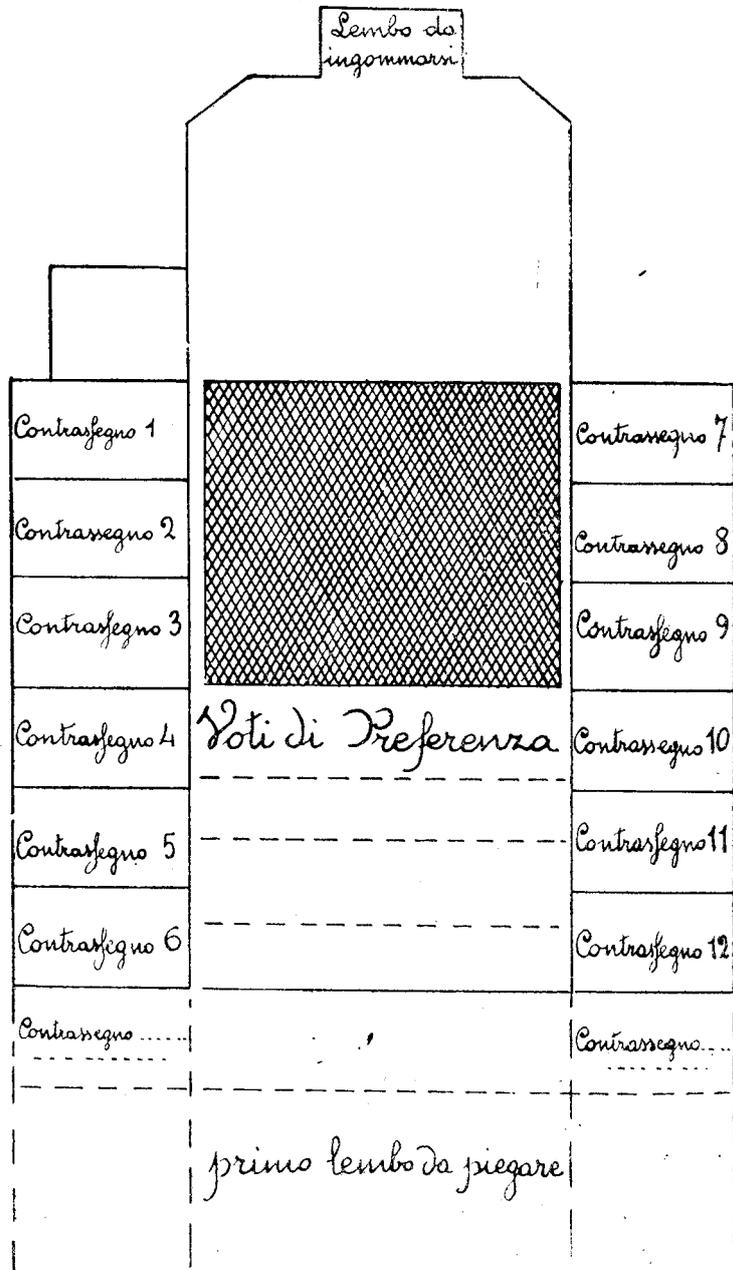
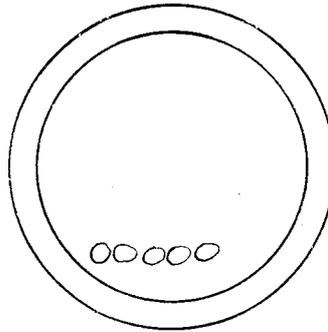


TABELLA C

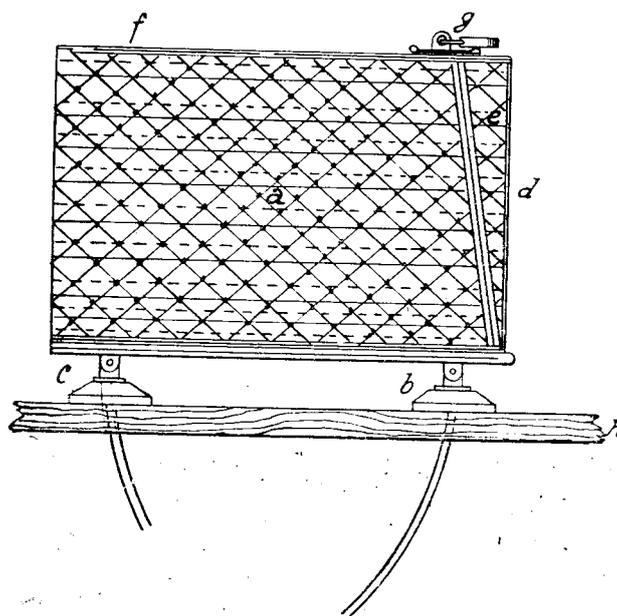
Facsimile del bollo di cui all'articolo
22 del progetto



Il bollo, di forma circolare, del diametro di mm. 31, costruito in duralluminio a cura del Ministero dell'Interno, reca nella parte centrale l'effigie dell'Italia ed un numero composto di cinque cifre (da 00001 a 99999), secondo una numerazione progressiva unica per tutte le sezioni del Regno; nella parte esterna reca la dizione: « Ministero dell'Interno-Servizio elettorale ».

TABELLA D

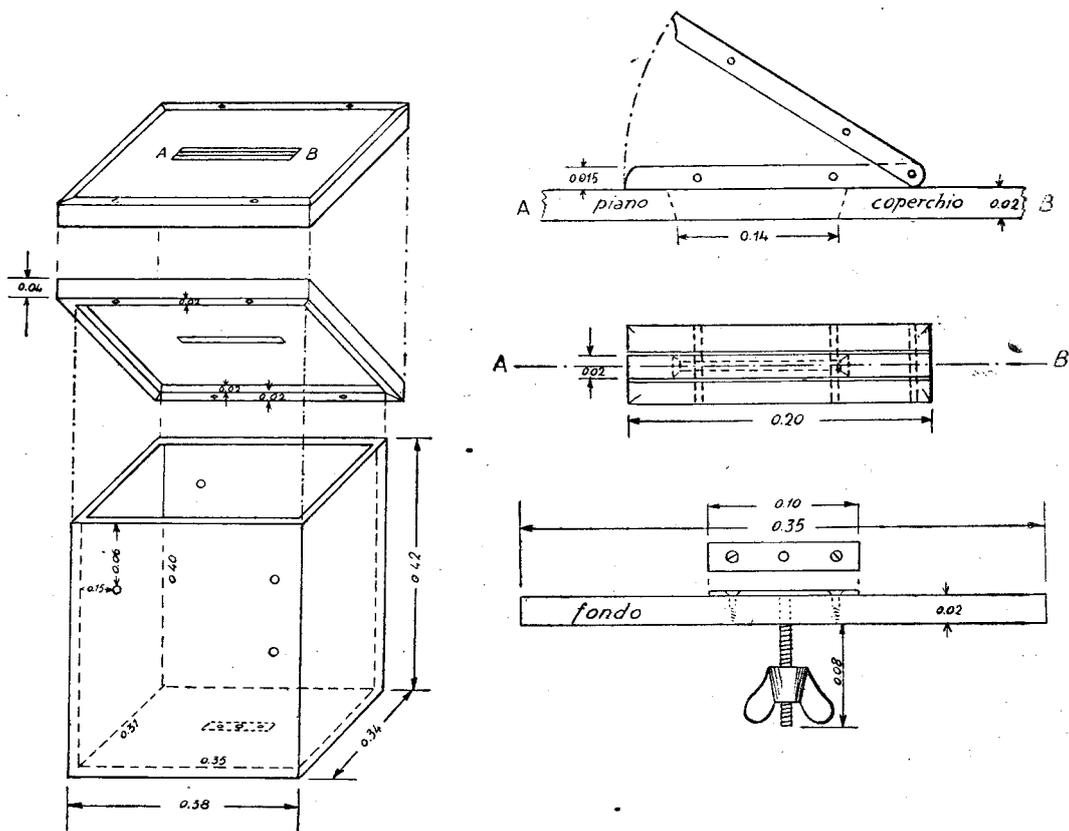
Modello di Urna n. 1



a) Corpo dell'urna in vetro trasparente, armato di filo metallico ovvero circondato di rete metallica; b) e c) Supporti, che vanno fissati nel tavolo; il supporto b) consente di sollevare, da un lato, il corpo dell'urna, che sia adibita come prima urna, a contenere le schede da consegnarsi agli elettori allo scopo di agevolare al presidente l'estrazione graduale delle schede; il supporto c) consente di sollevare dall'altro lato il corpo dell'urna per assicurare una uniforme collocazione delle schede nell'interno dell'urna, che sia adibita, come seconda urna, a contenere le schede restituite dagli elettori. L'urna è di tipo unico di costruzione in modo da servire tanto come prima quanto come seconda urna, e pertanto, in caso di difetto o guasto di una di esse, è assicurato l'uso di un'urna allo scopo sostanziale stabilito dalla legge per la seconda urna; d) Lato apribile dell'urna; e) Fondo per la chiusura del lato d) dell'urna; f) Figura per la introduzione delle schede; g) Punto di chiusura dell'urna con lucchetto; h) Piano del tavolo.

TABELLA E

Modello di urna N. 2



URNA PER VOTAZIONI

Costruzione in legno faggio oppure con altro legno forte, chiusura assicurata con robusti spaghi da sigillare a cura dei componenti la Commissione.

Istruzioni per l'uso dell'urna in legno

(Costruita secondo il modello Ministeriale)

1) Il presidente dell'Ufficio elettorale della sezione, prima dell'inizio della votazione, esamina l'urna assicurandosi e facendo constatare ai componenti del seggio ed agli elettori presenti nella sala:

a) che l'urna è in perfetto stato e che non presenta alcuna anomalia nelle sue parti: corpo e coperchio;

b) che il regoletto del coperchio destinato a chiudere la fessura è agevolmente ribaltabile ed ha due fori corrispondenti a quelli delle guide;

c) che l'urna è completamente vuota.

2) Provvede poi a fissare l'urna al tavolo di votazione mediante l'apposito vitone a galletto di cui è munito il fondo, e successivamente:

a) inserisce una robusta cordicella, di conveniente lunghezza, nei due fori praticati nella medesima parete dell'urna in modo che da essi fuoriescano, dalla parte esterna, le estremità di detta cordicella; identica operazione esegue per i due fori praticati nella parete opposta;

b) colloca il coperchio sulla testa dell'urna, inserisce le due estremità di una cordicella rispettivamente nei fori corrispondenti praticati nella cornice del coperchio e le annoda al centro; altrettanto esegue con le estremità dell'altra cordicella;

c) sui due nodi risultanti provvede ad incollare — in sostituzione di altri suggelli — due strisce di carta recanti, oltre al bollo della sezione, le firme di tutti i componenti del seggio, apposte con matita copiativa od a penna. Gli elettori presenti nella sala, qualora lo richiedano, possono aggiungere le loro firme.

Quanto sopra deve constare dal verbale nel quale occorrerà pure indicare le persone che hanno firmato le strisce di garanzia incollate.

3) Terminata la votazione, il presidente, prima di iniziare le operazioni di scrutinio, fa constatare ai componenti del seggio ed agli elettori presenti nella sala la integrità dei suggelli apposti per assicurare il coperchio all'urna curando che apposita dichiarazione sia inserita in verbale; ciò fatto procede all'apertura dell'urna.

4) Qualora le operazioni di scrutinio debbano essere rinviate al giorno seguente, il presidente provvede a suggellare la fessura del coperchio operando nella seguente maniera:

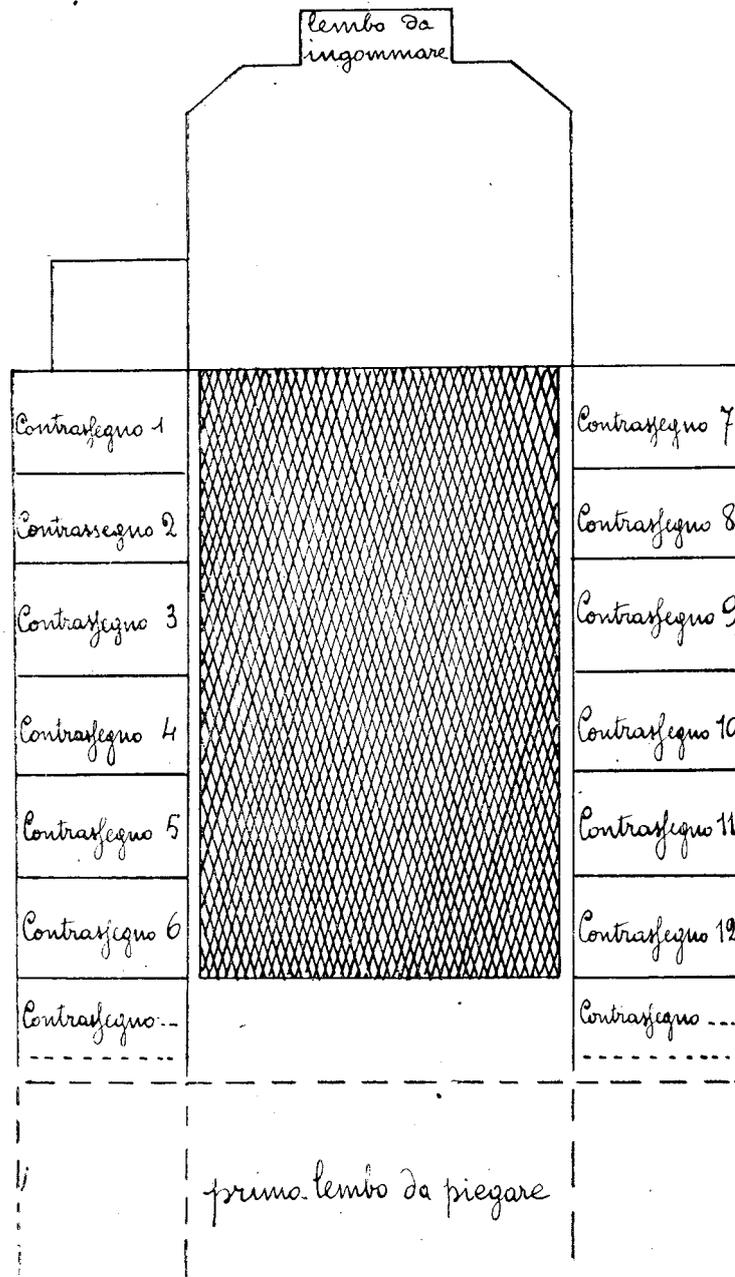
a) abbassa il regoletto che copre la fessura facendolo aderire alle guide;

b) inserisce l'estremità di uno spago nei fori praticati nello spessore delle guide — procurando di farla passare nel corrispondente foro di cui è munito il regoletto — e l'annoda con l'altra estremità sulla parte superiore del regoletto medesimo;

c) sul nodo così risultante provvede ad incollare una striscia di carta, come indicato alla precedente lettera c). Anche di queste operazioni si prende nota nel verbale compresa l'indicazione delle persone che hanno firmato la striscia di garanzia.

5) Nel giorno successivo all'elezione il presidente, prima di iniziare o riprendere le operazioni di scrutinio, fa constatare ai componenti del seggio ed agli elettori presenti nella sala la integrità delle misure apposte all'urna, curando che apposita dichiarazione sia inserita nel verbale.

Modello della scheda di Stato
per il collegio uninominale della Val d'Aosta



Retro delle schede descritte nelle tabelle B e F

ELEZIONI POLITICHE PER
L'ASSEMBLEA COSTITUENTE

SCHEDA PER LA VOTAZIONE

timbro

firma delle scrutatore

SOMMARIO DEGLI ARGOMENTI CHE HANNO FORMATO OGGETTO DI DISCUSSIONE DA PARTE DELLA COMMISSIONE

ELETTORATO ATTIVO

Indegnità: relaz. pag. 7; art. 5; verb. n. 3 (pag. 37), n. 4 (pag. 38), n. 18 (pag. 148), n. 19 (pag. 162).

Voto degli italiani all'estero, prigionieri e internati: relaz. pag. 7; verb. n. 2 (pag. 34, n. 14 (pag. 112), n. 17 (pag. 138).

Voto agli ecclesiastici: verb. n. 14 (pag. 115).

Voto ai militari: relaz. pag. 6; art. 38; verb. n. 2 (pag. 32) n. 17 (pag. 139).

Voto ai giovani: relaz. pag. 7; art. 4; verb. n. 2 (pag. 33).

Voto ai partigiani: relaz. pag. 7; verb. n. 2 (pag. 33).

Voto agli allogeni: verb. n. 3 (pag. 35).

Voto obbligatorio: relaz. pag. 6; verb. n. 2 (pag. 34), n. 4 (pag. 43) e allegati n. 1 e 2 (pag. 44).

ELETTORATO PASSIVO

Ineleggibilità, indegnità e incompatibilità: relaz. pag. 8; art. 7, 8, 9, 10, 11; verbale n. 5 (pag. 54-55), n. 9 (pag. 83 seg.), n. 10 (pag. 86 seg.), n. 11 (pag. 88), n. 18 (pagina 148 segg.), n. 19 (pag. 162).

PROCEDIMENTO PREPARATORIO ELETTORALE

Liste elettorali: art. 12.

Certificati elettorali: art. 18; verb. n. 20 (pag. 162).

Presentazione delle liste: relaz. pag. 16; art. 15, 16. (Schema di un progetto per la disciplina del procedimento di scelta dei candidati nelle elezioni per la Costituente - verb. n. 17 (pag. 136) e allegato pag. 140).

Tempo di presentazione delle liste: relaz. pag. 17; art. 15, 16, 17; verb. n. 17 (pagina 137).

Scheda di Stato: art. 21; verb. n. 17 (pag. 135).

Convocazione dei comizi: relaz. pag. 17; art. 13; verb. n. 17 (pag. 137).

SISTEMA ELETTORALE

Sistemi elettorali in generale: relaz. da pag. 3 a pag. 15; art. 1, 2, 3, 54, 55, 60; verbale n. 5 (pag. 55); verb. n. 11 (pag. 89).

Diritto di scelta dell'elettore: relaz. pag. 11, 12, 13; art. 2, 41, 42; verb. n. 6 (pagina 96 segg.), n. 8 (pag. 75), n. 11 (pag. 91), n. 12 (pag. 102 segg.), verb. n. 15 (pag. 129).

Sistemi misti e diritto di scelta dell'elettore: verb. n. 6 (pag. 60), verb. n. 13 (pag. 109 segg.), verb. n. 14 (pag. 141).

a) proposta Selvaggi - relaz. pag. 12; verb. n. 7 (pag. 65); verb. n. 13 (pagina 109);

b) proposta Fuschini - relaz. pag. 12; verb. n. 7 (pag. 69) e allegato pag. 73.

Sistema della graduazione integrale (esempi di applicazione): verb. n. 7 (pag. 70); verb. n. 11 (pag. 91, 92) e allegato pag. 100, n. 12 (pag. 102 segg.) e allegato pagina 106, n. 13 (pag. 109, 111, 112), n. 14 (pag. 116).

Preferenze e graduazioni: verb. n. 14 (pag. 115 segg.), verb. n. 16 (pag. 132).

Quorum preferenziale: relaz. pag. 13; art. 54; verb. n. 14 (pag. 119), n. 15 (pagina 122), n. 16 (pag. 130), n. 20 (pag. 164).

Distribuzione dei seggi: relaz. pag. 14; art. 3 e tab. A allegata alla legge; verbale n. 18 (pag. 150), verb. n. 19 (pag. 157 e segg.).

Progetto per l'assegnazione dei seggi e per le circoscrizioni su basi regionali: verb. n. 8 (pag. 77) e allegato pag. 79.

Riparto proporzionale dei seggi: allegato al verb. n. 11 (pag. 93).

Utilizzazione dei resti: relaz. pag. 14; verb. n. 18 (pag. 150 e segg.), n. 10 (pagina 157 e segg.).

Circoscrizioni elettorali: relaz. pag. 15; art. 3 e tab. A allegata alla legge; verb. n. 7 (pag. 71); verb. n. 15 (pag. 125); (relazione di minoranza, pag. 19).

Grandi circoscrizioni elettorali e voto di preferenza: relaz. pag. 16; verb. n. 16 (pag. 134), n. 17 (pag. 135), n. 8 (pag. 77).

COLLEGIO « VAL D'AOSTA »: relaz. pag. 17; art. 3, 62, 63; verb. n. 20 (pag. 165).

NORME DI PROCEDURA: relaz. pag. 16 e segg.; verb. n. 20 (pag. 162).

NULLITA': relaz. pag. 17; art. 41, 42, 43 e 51; verb. n. 20 (pag. 164).

PROCLAMAZIONE DEGLI ELETTI E ATTI SUCCESSIVI: relaz. pag. 17; articoli 59, 61.

NORME PENALI: relaz. pag. 17; art. da 64 a 73; verb. n. 20 (pag. 165).

INDICE

PARTE I

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE MINISTERIALE PER LA ELABORAZIONE DELLA LEGGE ELETTORALE PER L'AS- SEMBLEA COSTITUENTE

<i>Introduzione</i>	Pag.	5
I — Elettorato attivo	»	6
1 — diritto di voto	»	6
2 — eccezioni	»	7
II — Eleggibilità	»	8
III — Procedimento di elezione	»	9
1 — rappresentanza proporzionale o maggioritaria?	»	10
2 — per l'attuazione della rappresentanza proporzionale è mezzo esclusivo o più idoneo lo scrutinio di lista?	»	11
3 — problemi consequenziali inerenti allo scrutinio di lista	»	12
4 — metodo di ripartizione proporzionale dei seggi	»	14
5 — utilizzazione dei resti	»	14
IV — Circoscrizione elettorale	»	15
V — Norme di procedura	»	16
1 — formazione e presentazione delle liste	»	16
2 — termini	»	17
3 — nullità	»	17
4 — proclamazione e atti successivi	»	17
VI — Collegio Val d'Aosta	»	17
VII — Disposizioni penali	»	17

»17

PARTE II

RELAZIONE DI MINORANZA SULLE CIRCOSCRIZIONI ELETTO- RALE E SULLA FACOLTA' DI SCELTA CON DESIGNAZIONE PREFERENZIALE O CON GRADUAZIONE DA PARTE DEGLI ELETTORI	»	19
---	---	----

PARTE III

VERBALI ED ALLEGATI

Verbale n. 1	Pag. 29
» » 2	» 32
» » 3	» 35
» » 4	» 38
allegato n. 1 al verbale n. 4	» 44
» » 2 » » » 4	» 47
Verbale n. 5	» 54
» » 6	» 59
» » 7	» 65
allegato al verbale n. 7	» 73
Verbale n. 8	» 75
allegato al verbale n. 8	» 79
Verbale n. 9	» 83
» » 10	» 86
» » 11	» 88
allegato al verbale n. 11	» 93
Verbale n. 12	» 102
allegato al verbale n. 12	» 106
Verbale n. 13	» 109
» » 14	» 112
» » 15	» 122
» » 16	» 130
» » 17	» 135
allegato al verbale n. 17	» 140
Verbale n. 18	» 148
allegato al verbale n. 18	» 156
Verbale n. 19	» 157
» » 20	» 162
» » 21	» 165

PARTE IV

SCHEMA DI LEGGE

Titolo I — Disposizioni generali	» 167
» II — Capo 1. - Elettorato attivo	» 167
» » 2. - Eleggibilità	» 169
» III — Delle liste elettorali	» 171
» IV — Del procedimento elettorale preparatorio	» 171
» V — Della votazione	» 177
» VI — Dello scrutinio	» 183
» VII — Disposizioni speciali per il Collegio « Val d'Aosta »	» 189
» VIII — Disposizioni penali	» 190
Tabella A — Collegi elettorali su base regionale ed assegnazione dei seggi - Sedi degli uffici centrali elettorali	» 195
» B — Modello della scheda di Stato	» 196
» C — Facsimile del bollo di cui all'art. 22 del progetto di legge	» 197
» D — Modello di urna n. 1	» 198
» E — Modello di urna n. 2	» 199
» F — Modello della scheda di Stato per il Collegio uninominale della « Val d'Aosta »	» 201
Disegno del retro delle schede indicate nelle tabelle B ed F	» 202
Sommario degli argomenti che hanno formato oggetto di discussione da parte della commissione	» 203