

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 $\frac{1}{5}$ 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 $\frac{1}{5}$ 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 $\frac{1}{5}$ 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			
		2.072.967	25	72.967
Coll. II				
Alessandria	493.698			
Cuneo	608.912			
Asti	245.764			
		1.348.374	16	68.374
		3.421.341		43
LOMBARDIA (quattro Collegi)				
Coll. I				
Milano città	1.115.848			
		1.115.848	13	75.848
Coll. II				
Milano prov.	1.059.990			
Bergamo	605.810			
Pavia	492.093			
		2.157.896	26	77.896
Coll. III				
Brescia	744.571			
Mantova	407.977			
Cremona	369.483			

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

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