

(N. 2782-A bis)

SENATO DELLA REPUBBLICA

Relazione di minoranza della 1^a Commissione permanente
(Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 18-21 gennaio 1953 (V. Stampato N. 2971)

presentato dal Ministro dell'Interno

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 22 GENNAIO 1953

Comunicata alla Presidenza il 5 marzo 1953

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

ONOREVOLI SENATORI. — La proposta di modifiche al testo unico 1948, n. 26, per le finalità che persegue, ben divergenti dalla apparente correttezza delle giustificazioni; per il sistema che introduce, radicalmente innovatore, specie per gli aspetti tecnici, e non soltanto « limitato correttivo del sistema vigente »; per il momento in cui si inserisce nell'ordinamento giuridico, dopo cioè le elezioni amministrative del 1952 e « nell'approssimarsi delle consultazioni elettorali per la rinnovazione della Camera dei deputati »; e per il contenuto costituzionale, cui la veste ordinaria di presentazione non vale a togliere sostanza, ha imposto, da parte della vostra 1^a Commissione permanente, un esame particolareggiato e profondo.

La ristrettezza del tempo disponibile, per la procedura inconsueta d'esame dettata dalla maggioranza governativa, ha impedito uno sviluppo adeguato delle questioni pregiudiziali e di merito sollevate dalle minoranze, non pertanto quasi tutti gli aspetti della proposta governativa sono stati vagliati, e molte soluzioni — in sede di discussione generale e di proposizione degli emendamenti — sono state offerte; alcune non sostanzialmente divergenti dal sistema elettorale governativo e se, purtroppo con procedimenti, a nostro avviso, non conformi allo spirito ed alla lettera del Regolamento, tutte sono state respinte, ove gli sviluppi connessi ad una proposta di legge di tal fatta, dovessero determinare un ulteriore aggravamento della crisi del Parlamento, niuno potrà ignorare che si tentò di impedirla e ritardarla proprio da parte di coloro cui si rivolge, oggi, pubblica accusa di negare la ragione stessa del Parlamento e della democrazia.

I.

Di alcuni aspetti del disegno di legge occorre far cenno in questa parte preliminare della nostra relazione.

Col disegno di legge si pone un *regolamento giuridico dell'apparentamento* fra i partiti, gruppi politici e movimenti che prendono parte alla consultazione elettorale al fine di pervenire, sulla base del computo in sede nazionale dei voti validi espressi in sede circoscrizionale, ad una maggioranza parlamentare tale da assicurare stabilità di Governo.

Una disciplina giuridica dell'apparentamento non è da respingere, ma, in considerazione che ne derivano conseguenze sostanziali ai fini della costituzione della rappresentanza parlamentare, il nuovo istituto avrebbe dovuto essere introdotto con l'osservanza e l'assolvimento di quelle non derogabili formalità che, contemplate nella legislazione vigente, costituiscono garanzia non solo di forma, ma di sostanza, per l'efficacia giuridica di ogni manifestazione di volontà.

Tanto più si rendeva necessaria una rigorosa disciplina in quanto, non essendo riconosciuto ai partiti personalità giuridica, non si comprende come possano essere considerati validi e legittimi atti dichiarativi provenienti da persone fisiche (Presidenti, Segretari o genericamente, dirigenti) preposte alla direzione dei partiti. E si tratta di atti dichiarativi di eccezionale valore ed efficacia perchè incidenti, da una parte in una branca primaria del diritto pubblico e dall'altra nella volontà di terzi, interessati a spiegare un particolare diritto politico. Una tale volontà per determinare validamente gli effetti giuridici contemplati nel disegno di legge, dovrebbe essere espressa nelle forme che la legge impone.

E, pertanto, ogni questione sulla capacità dei soggetti ammessi a rendere la dichiarazione di collegamento e sulla indispensabilità di mandato *ad hoc* da parte dei candidati compresi nelle liste di partito, come ogni questione sulla regolarità formale del mandato e della dichiarazione o relativa alle cause di revoca della dichiarazione di collegamento e di decadenza, e quella di natura personale di recesso, riveste importanza sostanziale: ma il disegno di legge è, sotto questi aspetti, nettamente manchevole.

E per fare cenno soltanto di alcune fra le tante questioni, sollevate dalle minoranze della vostra 1^a Commissione, tenuto conto proprio delle ragioni addotte nella relazione governativa e specialmente nella relazione di maggioranza della I Commissione permanente della Camera dei deputati, non si possono non ritenere fondate e legittime le proposte di un regolamento giuridico della *pubblicità del collegamento* attraverso le forme normali connesse alle modalità stesse di attuazione delle consultazioni elettorali: vale a dire chiara indicazione nei manifesti ufficiali di Stato e nelle schede di Stato della esistenza dell'apparentamento fra i partiti.

E non meno rilevabile è sembrata la proposta circa l'esigenza di un *programma elettorale comune dei partiti collegati*, onde impegnare i partiti stessi ad attuare quella funzionalità e stabilità di Governo cui particolarmente tende la disciplina dell'apparentamento: non problema interno dei partiti ma problema di ordine obiettivo, dal momento che si viene a porre al corpo elettorale il quesito della necessità di esprimere una tale maggioranza parlamentare da assicurare una armonica e costante funzionalità parlamentare per consentire al Governo, espresso da quella maggioranza, di spiegare azione efficiente nel settore interno ed esterno nell'interesse del Paese.

Ma innanzi tutto andava seriamente considerata la proposta di *referendum* presentata con una motivazione densa di argomenti giuridico-costituzionali, politici e morali.

E non vi era ragione di respingerla dopo che la stessa maggioranza aveva dichiarato di attribuire valore indiretto di *referendum* alla consultazione elettorale sulla legge di modifica del testo unico 1948, n. 26.

Quale seria giustificazione può essere data al fatto che si sia inteso di negare al corpo elettorale il diritto di esprimere il proprio avviso su di una legge non sentita, non ritenuta necessaria, e qualificata sopraffattrice?

Non si è voluto consentire al corpo elettorale di esprimersi in libertà piena, oltre e fuori i limiti rigorosi del dovere della designazione di rappresentanza parlamentare: in tal caso soltanto si sarebbe evitato un comprensibile, intimo, conflitto fra il modo di intendere la legge elettorale ed il modo di valutare le forze politiche in competizione.

Un *referendum* favorevole al Governo, quale espressione diretta ed univoca e non soltanto equivocamente indiretta della volontà popolare, avrebbe determinato una utile schiarita nell'orizzonte politico nazionale, avrebbe conferito un maggiore prestigio alla maggioranza parlamentare ed al Governo possibilità di tranquilla azione direttiva.

Il rifiuto di concedere *referendum*, anche indipendentemente dal disegno di legge e cioè in forma autonoma di disegno di legge, induce a ritenere che il Governo non abbia ritenuto di poter correre il rischio di indirlo.

La proposta governativa, per altro aspetto, pur non abrogando il criterio di raggruppamento degli elettori in circoscrizioni provinciali, e pur mantenendo fermo il criterio di liste circoscrizionali nel rapporto costante di un deputato per ogni 80.000 abitanti, praticamente annulla sia il raggruppamento circoscrizionale degli elettori sia il diritto di scelta circoscrizionale di rappresentanza parlamentare in rapporto ai suffragi attribuiti in sede circoscrizionale. Infatti *i voti validi espressi in sede circoscrizionale verrebbero computati in sede nazionale* e l'assegnazione dei seggi verrebbe effettuata non in base ai suffragi circoscrizionali, ma in base al totale dei voti validi riportati da ogni lista nel complesso delle circoscrizioni.

Occorrerebbe invece riportare tutti i voti espressi nelle varie circoscrizioni allo stesso valore e perciò dividere il numero dei seggi assegnati ad ogni circoscrizione per il numero totale dei voti validi della circoscrizione. E moltiplicare il quoziente circoscrizionale ottenuto per il numero dei voti attribuiti a cia-

scuna lista e sommare in sede nazionale i valori attribuiti a ciascuna lista al fine di stabilire se un partito o gruppo di partiti abbia realizzato un valore sufficiente per l'attribuzione della metà e frazione del numero totale dei seggi. In tale caso soltanto vi sarebbe indicazione di maggioranza.

Come è evidente, invece, la proposta governativa capovolge il sistema elettorale vigente al punto che la maggioranza eventuale computata in sede nazionale — sulla base del totale dei voti validi espressi in ogni circoscrizione — potrebbe anche essere una minoranza ove, ai voti validi espressi in sede circoscrizionale, non si attribuisse un identico valore: *Una minoranza del Paese può assurgere a maggioranza nel Parlamento.*

Non solo ma nell'attribuzione del premio di maggioranza, poichè il riparto dei seggi fra i gruppi collegati di maggioranza verrebbe effettuato sulla base del totale dei voti validi attribuiti ad ogni lista, più alti vantaggi trarrebbero i partiti che avessero realizzati i maggiori suffragi in circoscrizioni di larga densità elettorale rispetto alla popolazione; e nel riparto di seggi fra i partiti della minoranza maggiore danno deriverebbe ai partiti che avessero conseguiti i più alti suffragi in circoscrizioni di scarsa densità elettorale rispetto alla popolazione.

Col sistema governativo non tutti i partiti di maggioranza, nel caso di attribuzione di premio, avranno un accrescimento di seggi 15 per cento e non tutti i partiti di minoranza avranno una compressione del 15 per cento: giacchè opererà, quale fattore decisivo il maggiore o minore rapporto circoscrizionale tra votanti e popolazione.

I partiti con salde basi nella circoscrizione ove per ogni 80.000 abitanti vi sia un alto numero di votanti avranno i maggiori vantaggi di premio ed i minori danni di spoliamento.

In conseguenza, poichè è noto che la minore densità di votanti rispetto alla popolazione si registra nell'Italia meridionale, *il voto espresso dall'elettore dell'Italia meridionale, che valutato in sede circoscrizionale ha eguale peso di rappresentanza di popolazione rispetto a quello espresso dal votante di altre zone d'Italia, ne risulterà svilito* ed i gruppi politici sia di maggioranza che di minoranza, la cui forza

di consensi deriverà prevalentemente dall'elettorato delle circoscrizioni meridionali, subiranno sensibili compressioni.

Fuori del caso di *referendum* il voto ha il suo giusto peso soltanto in sede circoscrizionale; trasferito e confuso con i voti espressi nelle varie circoscrizioni, per differenza di densità elettorale, si adultera, per perdita od aumento di quantità. Il computo dei voti validi trasferiti dalle sedi circoscrizionali in sede centrale per trarne una indicazione di maggioranza è criterio erroneo quando non esista un rapporto uniforme di equilibrio fra popolazione e votanti in ogni circoscrizione.

Quando un tale rapporto non sia eguale, il sistema di computo in sede centrale può attribuire ad una minoranza la maggioranza. *In tale caso sarà vero che non l'elettore avrà fatto le elezioni, ma la legge elettorale.*

Le circoscrizioni interprovinciali sono praticamente abolite; la ripartizione dei seggi non più proiettata dal Collegio, ma espressa in sede nazionale porterà ad una deviazione di rappresentanza espressa in sede circoscrizionale, cui spetterà solo il compito, in aderenza allo schema espresso in sede centrale, delle indicazioni nominative del candidato meglio qualificato dai voti di preferenza.

Il corpo elettorale circoscrizionale vedrà eletti candidati che in sede circoscrizionale abbiano riportato suffragi irrilevanti e non potrà vedere eletti candidati cui siano pervenuti i più alti e significativi consensi.

Sono state presentate soluzioni varie ed una specialmente aderente alla sistematica della proposta governativa, quale quella del computo dei voti in relazione al concreto loro valore; questa soluzione era diretta soprattutto ad evitare sperequazioni fra gli stessi partiti di maggioranza e di minoranza nei vantaggi e nel danno che il sistema del disegno di legge determina; ma quando ogni proposta venne respinta per l'atteggiamento passivamente ostruzionistico della maggioranza governativa, sembrò chiaro come la discussione sul disegno di legge in esame svelasse un primo sicuro indizio di un orientamento politico foriero di ulteriori sviluppi.

Non v'è dubbio, ormai, che i principi informativi del disegno di legge per la Camera dei deputati dovranno essere applicati anche alla

legge per la elezione del Senato della Repubblica.

Appare manifesto che s'intende costituire un Parlamento che, nello svilimento della minoranza, costretta ad un mortificante monologo nell'esercizio dell'attività parlamentare, avrà tutto l'aspetto, purtroppo triste e malinconico, di una finestra finta sull'austero edificio dello Stato.

Abbiamo ritenuto opportuno accennare ad alcuni degli aspetti tra i più rilevanti, delle modifiche, ma prima di compiere un esame sulle finalità della proposta governativa occorre compiere una indagine particolare sulla natura del disegno di legge.

II.

CARATTERE DEL DISEGNO DI LEGGE.

La proposta del Governo di modifica del testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati, è diretta ad attribuire alle forze politiche che da sole o collegate raggiungono la metà più uno dei suffragi su basi nazionali, un numero di seggi maggiore di quelli che ad esse spetterebbe in proporzione dei voti.

La Camera dei deputati risulterebbe composta di 380 membri di maggioranza e 209 di minoranza.

Si tenderebbe, con questa riforma di introdurre, nel sistema costituzionale, il principio del Governo di maggioranza il che consentirebbe al Governo, espressione della maggioranza, « *di operare stabilmente e nella pienezza del suo potere* ».

Ma per la proposta in esame, che tende proprio ad « *assicurare una adeguata funzionalità dell'organo da costituire* », non si è inteso seguire, per l'approvazione, la procedura prevista dall'articolo 138 della Costituzione; con che il Governo dimostra di ritenere che il merito del disegno di legge non contempra nè investa materia costituzionale sebbene innegabilmente il problema della composizione degli organi legislativi, rivesta squisito carattere costituzionale.

Si potrebbe osservare che secondo il nostro ordinamento positivo — sotto questo aspetto manifestamente manchevole — la distinzione

tra legge ordinaria e legge costituzionale si fonda su un criterio meramente formale.

Infatti ai fini della distinzione vale il fatto concreto del metodo di approvazione da parte delle assemblee legislative e perciò è da considerare legge ordinaria quella approvata secondo la procedura dell'articolo 72 della Costituzione, e la legge costituzionale quella approvata con la procedura dell'articolo 138 della Costituzione.

Ma, demandato alle assemblee legislative il compito essenziale di discriminare, in corso di esame, il carattere delle leggi, in difetto di norme costituzionali che impongano controlli da parte della Corte costituzionale, in via autonoma per l'*accertamento ex officio della rispondenza del contenuto di una legge alla forma di approvazione* della legge, sorge una ragione di maggiore e più grave responsabilità.

Se la Corte costituzionale non può interferire circa il procedimento di esame e di approvazione di un disegno di legge, e pertanto un progetto manifestamente costituzionale per la materia che regola, ove approvato con la procedura dell'articolo 72 della Costituzione, sarà da considerare legge ordinaria e viceversa, particolarmente essenziale è il dovere del Parlamento di un rigoroso autocontrollo ed autolimita nel momento dello esame.

Secondo la dottrina dominante leggi costituzionali sono quelle che regolano la disciplina di un istituto già contemplato nel testo o si riferiscono a materia ritenuta costituzionale per stretta connessione con la struttura dello Stato.

Ma qual'è la materia costituzionale, in che consiste?

La Corte Suprema a sezioni unite così ha deciso sul concetto di materia costituzionale: « Per materia costituzionale dev'essere intesa ogni disposizione relativa alla essenza e alle funzioni dei poteri fondamentali dello Stato, alla loro reciproca disciplina, ai loro rapporti ». (S. C. 28 febbraio 1950, n. 50).

Le leggi costituzionali hanno, a differenza di quelle ordinarie, una caratteristica di più lunga vita perchè offrono i mezzi con i quali la sovranità si viene esplicando ed organizzando per finalità costituzionale. Vi è possibilità di mutamenti, sempre determinati però dalla necessità di adeguamento, degli istituti e degli or-

gani costituzionali, ad esigenze nuove per l'evolversi della vita economica, sociale e politica.

Dal profilo storico la distinzione fra leggi costituzionali ed ordinarie, per la prima volta fu introdotta nel nostro ordinamento con legge 9 dicembre 1928, n. 2693. Nell'articolo 12 si statui: « Sono considerate sempre come aventi carattere costituzionale le proposte di legge concernenti: 1) la successione al Trono, le attribuzioni e le prerogative della Corona; 2) *la composizione ed il funzionamento del Gran Consiglio, del Senato del regno e della Camera dei deputati*; 3) le attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo, 1° Ministro Segretario di Stato; 4) la facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche; 5) l'ordinamento sindacale e corporativo; 6) i rapporti fra lo Stato e la Santa Sede; 7) i trattati internazionali che implicano variazioni al territorio dello Stato e delle Colonie ovvero rinuncia all'acquisto di territorio ».

L'abrogazione della legge 1928, n. 2693, non ha determinato anche l'abbandono del principio di distinzione fra leggi ordinarie e costituzionali tanto che nel testo della Costituzione vi è indicazione di materia che dovrà formare oggetto di legge costituzionale per la quale è prevista una forma speciale d'approvazione.

E che tale concetto sia anche penetrato nella legislazione, prima della elaborazione della Costituzione, è dato rilevare in modo non equivoco dal decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 28, con che si demandava alla competenza dell'Assemblea costituente, fra l'altro, materie quali le leggi elettorali.

L'articolo 3 del decreto legislativo cennato così statuisce: « Durante il periodo della Costituente, e fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova Costituzione, il potere legislativo resta delegato, salvo la materia costituzionale, al Governo ad eccezione delle leggi elettorali e delle leggi di approvazione dei trattati internazionali le quali saranno deliberate dall'Assemblea ».

Dal contesto dell'articolo 3 si desume chiaramente che mentre la intera funzione legislativa veniva delegata al Governo, *la competenza per le leggi elettorali veniva dal legislatore restituita al potere costituente*.

E l'Assemblea costituente accettò per sé la elaborazione delle leggi elettorali ratificando

così espressamente i principi informativi fissati nel decreto 1946, n. 98.

Nel nostro sistema le leggi elettorali in genere sono circondate da particolari garanzie tanto che, non solo quelle per la costituzione delle Assemblee legislative, ma anche quelle per i Consigli regionali o per gli Enti locali sono soggette all'approvazione da parte delle Camere *con procedura normale* e diretta nel senso che, com'è stato recentemente indicato dalle stesse assemblee legislative, tali leggi non possono essere deferite, anche per l'approvazione alle Commissioni legislative permanenti ma sempre alle assemblee plenarie.

La procedura normale di esame prevista dall'ultimo capoverso dell'articolo 72 riguarda anche le leggi costituzionali e quelle per delega legislativa, autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, precisamente la materia cui venne attribuito carattere costituzionale nella legge 1928, n. 2693.

Com'è evidente, uniforme e costante è il criterio seguito per le leggi costituzionali propriamente dette e per quelle elettorali e di regolamento dei trattati internazionali, dato l'eventuale contenuto costituzionale di tali leggi.

Le leggi elettorali infatti vanno esaminate sotto un duplice aspetto di regolamento del diritto elettorale e di regolamento di costituzione degli organi fondamentali dello Stato quali le Assemblee legislative.

Una legge elettorale è indubbiamente legge ordinaria quando regola il diritto elettorale e cioè: formalità di dichiarazioni di godimento del diritto attivo e passivo di elettorato; sussistenza delle condizioni per l'esercizio di tale diritto; formazione delle liste permanenti dei cittadini riconosciuti capaci dell'esercizio del diritto elettorale; raggruppamento degli elettori in unità elettorali con diritto di procedere alle elezioni; modi e modalità dell'esercizio del diritto elettorale; costituzione dei seggi elettorali; formalità di scrutinio; proclamazione dell'eletto; guarentigie di diritto pubblico.

È perciò che l'attività legislativa diretta a regolare il diritto elettorale, intesa come funzione normativa primaria è circondata da particolare tutela ma viene esplicita dalle fonti aventi forza di legge ordinaria che si trovano, rispetto all'attività legislativa costituzionale, ad un gradino inferiore.

Ma quando con legge elettorale si pone un sistema per la composizione delle assemblee legislative quali organi costituzionali dello Stato con funzioni di Stato la legge assume contenuto a carattere costituzionale e va pertanto, secondo il nostro sistema, rispettata per l'approvazione la procedura normale indicata dall'articolo 138 della Costituzione.

Leggi di tal natura, anche se, per ragioni di opportunità pratica, restano fuori dal testo della Costituzione, per intrinseco contenuto e finalità di preparazione dell'ordinamento dei poteri pubblici e loro modo di costituzione ed azione, sono leggi costituzionali. Il che è garanzia di stabilità dell'istituto parlamentare e salvaguardia contro ogni possibile improvvisazione legislativa.

Una legge elettorale di struttura ha contenuto di stabilità, sia pure relativa, come ogni legge costituzionale, nel senso che non può venire modificata con la frequenza e la disinvoltura con cui si modifica la legge sulla circolazione stradale.

Una legge elettorale che pone un sistema di composizione dell'Assemblea legislativa ha importanza costituzionale fondamentale.

Quale valore infatti si potrebbe attribuire alla concessione di istituzioni rappresentative se il sistema di composizione non fosse anch'esso derivazione di legge elettorale costituzionale?

Prescindendo dal sistema introdotto da una legge elettorale di struttura, vi possono essere norme relative al diritto di elettorato passivo ed attivo, o all'atto stesso delle elezioni, le quali — per l'orientazione con cui il popolo ne accompagna l'attuazione e per la funzione che intendono proseguire — hanno una particolare e specifica importanza costituzionale.

E perciò fu legge costituzionale quella che nel 1912 proclamò il suffragio universale; tanto più va considerata legge costituzionale quella che nel 1919 introdusse il sistema proporzionale poichè si venne così a conferire una nuova struttura alla composizione della Camera dei deputati mediante la immissione in Parlamento di rappresentanza di minoranze che, in sede di collegio uninominale, mai avrebbero potuto esprimersi. Fu di ordine costituzionale la legge maggioritaria nel 1923, come bene osservò

l'onorevole Amendola, perchè destinata a determinare, come determinò, una profonda rivoluzione costituzionale; e di contenuto costituzionale, e perciò legge costituzionale, è quella vigente che ripropone il sistema della rappresentanza proporzionale per la composizione della Camera dei deputati; e ben disse l'onorevole Piccioni « che un tale sistema di fatto doveva intendersi incluso nella Carta costituzionale ».

La legge elettorale sulla proporzionale è di fatto nella Costituzione.

Il testo unico delle leggi per la Camera dei deputati approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26, ripristina il sistema della proporzionale che fu ritenuto il più idoneo ed adeguato allo sviluppo della democrazia ed il solo atto a dare. « alle diverse correnti politiche, una rappresentanza proporzionata più esattamente che sia possibile alla forza numerica degli aderenti ».

In sede di Assemblea costituente, nella seduta del 23 settembre 1947, venne discusso un emendamento diretto ad inserire nella Costituzione il principio « che la Camera dei deputati dovesse essere eletta con il sistema proporzionale *sembrando che il modo di costituzione di una assemblea legislativa rivestisse importanza costituzionale maggiore di altre norme inserite nella Costituzione* ».

L'onorevole Ruini, Presidente della Commissione dei 75, dichiarò che la seconda Sottocommissione aveva votato un ordine del giorno impegnativo in tali sensi, ma che nel contempo aveva ritenuto di non poter inserire nella Costituzione il principio della proporzionale per ragioni tecniche.

In conseguenza l'onorevole Giolitti, presentatore dell'emendamento, consentì di trasformare la sua proposta in ordine del giorno e questo venne approvato.

Come è evidente, ragioni di opportunità pratica consigliarono di non introdurre nella Carta costituzionale il principio della proporzionale quale sistema di composizione della Camera dei deputati non pertanto *la stessa Assemblea costituente* in esecuzione del decreto legislativo 16 marzo 1948, n. 98, come si è detto innanzi, *avocò per sé il compito della elaborazione della legge elettorale, rafforzando così un principio già sancito con legge 9 dicembre 1928, n. 2693, e precisamente nell'ar-*

articolo 12, n. 2, che le leggi concernenti la composizione della Camera e del Senato, per intrinseco contenuto rivestissero carattere costituzionale.

Il sistema proporzionale per le elezioni della Camera dei deputati veniva quindi introdotto con la legge dell'Assemblea costituente 1948, n. 26.

Ed è stato bene non inquadrare il sistema elettorale nella Carta costituzionale poichè una legge elettorale, se di necessità, deve poter essere modificata senza provocare complicazioni di ordine costituzionale per la inevitabile incidenza di ogni sistema elettorale su non poche norme della Costituzione.

Nè era necessario che la Costituzione prevedesse espressamente per le leggi elettorali l'esame e l'approvazione con la procedura dell'articolo 138 della Costituzione.

Si è fatto indicazione nella Costituzione di materie che devono formare oggetto di leggi costituzionali, come l'attribuzione ad organi ed enti della iniziativa delle leggi; o fusione o creazione di regioni; o eventuali materie di competenza legislativa regionale; o regolamento procedurale dei giudizi di legittimità costituzionali, perchè è sembrato necessario rivestire di speciali garanzie attività legislative che, pure avendo la loro sede nel diritto pubblico, potessero essere ritenute estranee al diritto oggettivo costituzionale.

Non era confacente al rigido schema di una Carta costituzionale elencare ogni materia di contenuto costituzionale regolabile con legge costituzionale, dalla composizione ed attribuzione delle assemblee legislative all'ordinamento ed attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, ai rapporti fra Capo dello Stato e Governo.

Ciò posto è compito delle assemblee legislative, al cospetto di un disegno di legge in materia elettorale, accertarne il contenuto ai fini della scelta del procedimento di esame e di approvazione:

accertare cioè se il disegno di legge di modifica della legge elettorale penetri nella struttura dell'ordinamento positivo dello Stato e stabilire se il sistema proposto incida e sino a qual punto sull'indice di rappresentatività dell'ordinamento costituzionale di uno Stato rappresentativo qual'è il nostro.

Il rapporto di rappresentatività introdotto in una assemblea legislativa costituisce il metro del grado di rappresentatività costituzionale.

Questo rapporto è connesso al sistema elettorale poichè è un sistema elettorale che determina il metro di rappresentanza dei gruppi politici.

Una modifica del rapporto di rappresentanza, che incida sulla composizione delle assemblee legislative, è possibile introdurre solo con leggi costituzionali e, quando venga attuato con legge elettorale, questa acquista contenuto e natura di legge costituzionale.

La proposta governativa, diretta e modificare la costituzione di rappresentanza della Camera dei deputati mercè uno spostamento artificioso di seggi dai gruppi politici di minoranza ai gruppi politici di maggioranza poichè può portare ad una composizione di rappresentanza alla Camera dei deputati diversa da quella attuale con spostamento del grado di rappresentatività dei gruppi politici, è da considerare legge di struttura fondamentale e perciò legge costituzionale.

Comunque definito, sistema maggioritario o proporzionale corretto, il nuovo congegno legislativo, mezzo al fine per la composizione della Camera dei deputati, è diverso dal precedente.

E se diverso, va attuato secondo la procedura dell'articolo 138 della Costituzione.

Le Assemblee legislative, in difetto di una norma costituzionale che predisponga un criterio obiettivo capace di discriminare le leggi ordinarie da quelle costituzionali, sono sovrane nella decisione della natura della legge.

Ma ammesso una volta il principio che una legge elettorale sia sempre da considerare legge ordinaria, esso potrà essere sempre legittimamente invocato ed applicato, in avvenire, da una maggioranza parlamentare inferiore ai due terzi dei componenti delle Assemblee legislative ed al solo fine di perpetuare la propria maggioranza.

Si verrebbe ad attuare in tal modo quel parlamentarismo assoluto che la Costituzione della Repubblica italiana ha inteso notevolmente mitigare.

Sapremo impedirlo?

III.

Nella relazione governativa si afferma che « una legge elettorale non aderirebbe alle obiettive esigenze postulate dall'interesse collettivo se non rispondesse in conformità alle indicazioni della volontà dell'elettorato a due fondamentali obiettivi »:

assicurare la funzionalità dell'Assemblea, che promana dal suffragio, cui è strettamente connessa quella del Governo;

garantire una adeguata rappresentanza della minoranza per una naturale ed essenziale funzione di controllo e di stimolo.

Occorre esaminare questi aspetti fondamentali del problema che, *nel presupposto di una perfetta correlazione dell'interesse collettivo espresso dalla volontà dell'elettorato*, fan sorgere tre questioni:

la prima relativa al concetto di funzionalità del Parlamento;

la seconda relativa alla funzionalità delle minoranze e della maggioranza »;

la terza relativa alla stabilità del Governo.

FUNZIONALITÀ DEL PARLAMENTO.

Il problema della funzionalità delle Assemblee legislative è problema connaturato alla *efficienza del sistema democratico*, che, nella sua evoluzione, tende a superare la cristallizzazione dei vecchi metodi della democrazia liberale germinata dalla pluralità dei gruppi politici onde evitare sfasamenti pericolosi in tempi in cui si va consolidando ed attuando il principio di Stato unitario di popolo.

L'indirizzo, oggi così diffuso a sfociare dalla concezione democratica liberale verso forme più o meno marcate di totalitarismo, impone risoluti rimedi e perciò si ricercano ed esperimentano nuovi sistemi di organizzazione della macchina statale onde respingere o ritardare il pericolo di alternative totalitarie.

E poichè non si sa concepire una organizzazione democratica che non si attui sulla base di una permanente meccanica azione dei partiti politici, cui ancora oggi viene attribuito e riconosciuto il compito di determinare la

realtà di fatto dello Stato democratico, molte e sempre crescenti sono le difficoltà che sorgono soprattutto per la tendenza dei partiti a permeare del proprio contenuto ideologico lo stato per l'aspirazione di ogni partito di divenire maggioranza e capovolgere la situazione.

Questo stato di cose, le cui cause non è possibile qui esaminare, pone di necessità il problema di riconsiderare la organizzazione degli istituti strutturali dello Stato democratico nel quadro delle necessità e delle esigenze imposte dai tempi nuovi.

Ma nel tentativo di rendere efficiente il sistema democratico minato nelle sue basi per l'incalzare dei fattori politici, sociali ed economici, si corre il rischio di scivolare inavvertitamente in forme più o meno palesi di autoritarismo.

Ciò accade specialmente quando lo Stato assolve il compito sempre più vasto e complesso di contenimento dell'azione dei partiti e delle associazioni sindacali e di regolamento e controllo delle forze economiche.

Dopo il crollo del fascismo si è inteso instaurare nel nostro Paese una organizzazione democratica dello Stato che però solo indirettamente, per i principi che postula, tiene conto delle necessità di vita della collettività sociale.

È perciò nella pratica di Governo, nel contemperare la tutela delle libertà essenziali alle necessità di vita della collettività sociale, molte delle forme legate al concetto di Stato totalitario, ritenute strumenti necessari per garantire una adeguata funzionalità dello Stato, sono di fatto vive ed operanti ed influenzano lo stesso Stato democratico.

È come si fosse versato del vino nuovo in vasi vecchi!

Donde le continue accuse di involuzione del sistema.

Ne è influenzato il potere esecutivo, ma non può dirsi che ne sia indenne il potere legislativo poichè, anche nelle assemblee legislative il dialogo fra i partiti ha perduto ogni funzione di stimolo ed ogni tentativo di controllo da parte delle minoranze, fin qui, venne sempre precluso.

Oramai si può affermare che solo forzatamente si accetta il principio che i partiti siano da considerare strumenti funzionali dello Stato.

E perciò il concetto di democrazia ha subito profonde deviazioni ed in conseguenza profonde deviazioni ha subito il concetto della funzionalità del Parlamento.

Quando nella relazione governativa si afferma che « la funzionalità del Parlamento è strettamente connessa a quella del Governo » si anticipa una soluzione anche prima di porre il problema.

Il concetto di funzionalità espresso nella relazione governativa può essere inteso nel senso che il Parlamento debba essere e restare una leale palestra di idee per una lotta aperta, equilibrata fra i gruppi politici o non invece nel senso di staticità e rigidità?

Non si vuole forse dire prima Governo, poi Parlamento?

Non si intende creare un Parlamento la cui meccanica maggioranza garantisca autonomia e stabilità di Governo?

Il Parlamento deve essere, come incisivamente disse il Santi Romano « mezzo di congiungimento fra lo Stato in quanto istituzione e la collettività ».

Deve perciò rispecchiare esattamente le tendenze politiche e perciò gli orientamenti, i sentimenti, gli interessi della collettività sociale nei vari momenti del suo sviluppo storico.

Le tendenze politico-sociali devono essere esattamente rispecchiate, senza di che ogni direttiva, ogni programma di azione non avrebbe nè forza nè autorità per essere attuato.

Dal fatto elettorale può sorgere il diritto solo quando non faccia difetto il presupposto di equilibrio fra forza di espressione elettorale e rappresentanza politica.

Il diritto può trarre il suo alimento della vita sociale, fattore che non può essere artificialmente compresso o compromesso, onde possa rispondere al fine di una concreta e reale manifestazione legale di interessi.

Un Parlamento costituito artificialmente quale quello che sorgerebbe dalla compressione di rappresentanza di alcuni gruppi politici a vantaggio di altri non è Parlamento funzionale.

L'impostazione di un Parlamento costituito per garantire una stabilità di Governo onde consentire realizzazioni già preordinate in rigide linee programmatiche ed in direttrici di

azioni prestabilite contrasterebbe con il concetto tradizionale.

Può essere funzionale un Parlamento costituito da maggioranza artificialmente imposta la quale immutabilmente dovrà sentirsi ancorata al potere esecutivo succube meccanica e silenziosa della volontà del Governo?

Siffatta funzionalità del Parlamento ispirata al concetto dell'armonia forzosa fra potere legislativo ed esecutivo potrà rendere permanente quella reciproca autonomia ed indipendenza che è alla base dei principi della divisione dei poteri?

O non si avrà piuttosto praticamente una concentrazione dei poteri conseguenza di un Parlamento posto nelle mani del Governo?

Ecco l'aspetto più delicato della questione.

Ma un Parlamento è funzionale, come è detto nella relazione governativa, quando risponda alle obbiettive esigenze stipulate dall'interesse collettivo.

La rappresentanza dell'interesse collettivo in un Parlamento è costituito dalla sintesi degli interessi manifestati dal corpo elettorale, nè più nè meno.

Una riduzione di rappresentanza determina una riduzione di espressione legale di interessi.

Ma si può essere certi che nel sistema della proposta governativa possono trovare rispondenza concreta gli interessi della collettività nazionale?

Il sistema elettorale vigente per il criterio del raggruppamento degli elettori in circoscrizioni provinciali ed interprovinciali e per conseguente designazione di rappresentanti nella circoscrizione assicura una qual certa rappresentatività delle idee e degli interessi della Nazione italiana nel suo complesso e quindi della collettività nazionale e pari dignità ed uguaglianza dei cittadini senza distinzione di condizioni personali e sociali.

Il sistema elettorale vigente è in certo modo conforme ai principi fondamentali ed etici della Costituzione e non soltanto ai principi che regolano i rapporti politici.

Il sistema governativo come si è accennato nella premessa capovolge il sistema elettorale vigente sotto questo aspetto.

Le tappe che segnano il cammino ascensionale del popolo verso la conquista del potere legislativo hanno questi nomi: voto secondo il criterio del censo; votazione per classi; elezioni a doppio grado; suffragio ristretto; suffragio universale; sistema proporzionale e rappresentanza degli interessi.

Ma non ancora si è pervenuti al suffragio sociale inteso come rappresentanza sociale e cioè effettiva rappresentanza di popolo quale collettività nazionale organizzata.

Fermo il principio che la Camera viene eletta in ragione di un deputato per ogni 80.000 abitanti, e posto il criterio di ripartizione di seggi e degli elettori per circoscrizioni provinciali ed interprovinciali, può evitarsi che la parte di collettività nazionale rispondente ad 80.000 abitanti manchi di propria rappresentanza di idee ed interessi.

Ma il computo dei voti di tutte le circoscrizioni in unica circoscrizione centrale per stabilire, su base nazionale, quale sia la volontà e l'indirizzo (manifestazione di idee ed interessi) espressa dalla maggioranza dei votanti, tenuto conto che nel nostro Paese esiste a seconda delle Province sensibile differenza di votanti rispetto alla popolazione, può portare a che la maggioranza, determinata su basi nazionali, rappresenti solo una minoranza delle idee e degli interessi della collettività nazionale.

Il computo dei voti validi circoscrizionali in sede nazionale può portare a conferire premi di maggioranza ad una minoranza, specie quando la maggioranza rispecchi strati sociali aventi maggiore densità di elettori in unità famigliari scheletriche o costituite prevalentemente da adulti, rispetto a strati sociali aventi in dense unità famigliari scarso numero di elettori.

Un tale metodo nel computo dei voti potrebbe essere accolto ove il diritto elettorale riconoscesse un voto di rappresentanza delle unità famigliari.

Nel sistema vigente un equilibrio in conformità e nel rispetto dello spirito della Costituzione può aversi soltanto col computo dei voti in sede circoscrizionale provinciale ed interprovinciale e con l'attribuzione di seggi nella medesima sede.

Un deputato eletto con 50 mila voti in circoscrizione densa di elettori rappresenta 80 mila abitanti così come rappresenta 80 mila abitanti un deputato eletto con 25 mila voti in circoscrizione con scarsa densità di elettori.

In tal caso la differenza fra i votanti non incide sulla rappresentanza di idee ed interessi espressi da strati sociali aventi maggiore o minore densità di elettori.

Ma la somma dei voti di circoscrizioni di diverse densità elettorale può dare prevalenza ad interessi ed idee di strati sociali con maggiore densità di elettori.

E l'attribuzione poi di un premio alla maggioranza così artificiosamente realizzata porterebbe ad un capovolgimento di rappresentanza così sensibile da poter affermare con certezza che la rappresentanza espressa non rispecchi « le obbiettive esigenze postulate dall'interesse collettivo » in tal modo negata la funzionalità del Parlamento si verrebbe a costituire una fragile base di stabilità di Governo.

FUNZIONALITÀ DELLA MINORANZA E DELLA MAGGIORANZA

Nè si garantisce, come si afferma nella relazione governativa, una adeguata rappresentanza alle minoranze per lo svolgimento della loro naturale ed essenziale funzione di controllo e di stimolo, che anzi, nel progetto governativo non è contemplato un sistema per garantire una funzionalità delle minoranze.

Poichè di minoranze parla il progetto governativo e non di minoranza, evidentemente nella relazione è contenuto un particolare riferimento ai gruppi minori della minoranza.

Ebbene, se nel progetto si contempla un caso limite per il premio di maggioranza, non ugualmente si contempla anche un caso limite di compressione delle minoranze.

Può verificarsi il caso in cui un gruppo minore della minoranza che, secondo il sistema elettorale vigente, potrebbe conseguire adeguata rappresentanza parlamentare e tale da potere spiegare, nei limiti e nelle forme del regolamento della Camera, efficiente esercizio dell'attività parlamentare, potrebbe subire, a causa ed in conseguenza del sistema che s'intenderebbe introdurre così sensibile compressione

di rappresentanza da non poter essere più in condizione di spiegare normale azione in sede parlamentare.

Potrebbe avvenire che quel gruppo di minoranza per effetto della compressione non si trovi in grado di costituirsi in gruppo parlamentare e che perciò non possa indicare propri componenti in seno alle Commissioni permanenti con la grave conseguenza di non potere spiegare efficiente attività legislativa.

Un aspetto come questo, di particolare importanza per i partiti minori, va esaurientemente chiarito.

L'istituto delle Commissioni permanenti entrò nella legislazione italiana con legge 19 gennaio 1939, n. 129.

Nella relazione Mussolini è detto:

« I disegni di legge i quali non abbiano carattere costituzionale o importanza di ordine generale dovranno essere esaminati o discussi nel seno delle Commissioni legislative permanenti della Camera prevedute dai regolamenti e costituite con fini speciali, evitando il lungo e faticoso lavoro, spesso puramente formale dalle Assemblee plenarie.

« Questo sistema, alleggerendo il lavoro della Assemblea plenaria, sarà garanzia di pronto e diligente esame da parte degli organi competenti e realizzerà pertanto la effettiva collaborazione degli organi parlamentari con il Governo. La procedura relativa all'esame ed alla approvazione dei progetti, sarà con norme interne delle Assemblee, notevolmente sveltita ed indirizzata sostanzialmente al merito del provvedimento ».

E Santi Romano, nella sua relazione al Senato del Regno precisò e chiari:

« Sarà merito dell'Italia aver indicato la via attraverso la quale potrà superarsi la crisi grave e minacciosa che da molto tempo sconvolge gli istituti parlamentari. È un nuovo principio secondo il quale la funzione legislativa, oltre che per mezzo della Assemblea plenaria, può essere esercitata da apposite commissioni. Queste leggi dovranno giuridicamente considerarsi come approvate dalla Camera, giacchè le Commissioni legislative non hanno alcuna propria autonomia, ma sono organi delle Camere stesse ed esprimono quindi una volontà che è volontà dei corpi di cui fanno parte ».

Caduta la legislazione fascista l'istituto delle Commissioni permanenti non venne abbandonato e trovò sede nella Costituzione. I regolamenti della Camera e del Senato impongono la costituzione di gruppi parlamentari con facoltà di aver sede negli edifici delle Camere per la esplicazione delle loro funzioni.

A norma di regolamento i gruppi parlamentari devono nominare i Commissari in seno alle Commissioni legislative permanenti.

L'attività legislativa può essere spiegata solo a norma di regolamento, cioè nei limiti e nel rispetto dei modi e dei termini regolamentari.

I regolamenti che ciascuna Camera adotta a norma dell'articolo 74 della Costituzione costituiscono perciò strumenti essenziali e primari per l'esercizio dell'attività parlamentare; e sono posti altresì a tutela dei diritti delle minoranze parlamentari onde consentire ad esse lo sviluppo costituzionale dell'azione politica ai fini di assicurare la funzionalità del Parlamento.

Nel momento in cui vengono formati e per le finalità che devono perseguire traggono orientamento ed ispirazione dalla ragione di garantire ai gruppi di minoranza espressi dal corpo elettorale, possibilità di esercizio dell'attività parlamentare pari a quella dei gruppi di maggioranza.

Le minoranze quando raggiungono, a norma di regolamento, il minimo di componenti, per costituirsi in gruppi parlamentari, possono essere considerati funzionali poichè hanno la possibilità di partecipare ai lavori delle Assemblee legislative, di presentare mozioni, di proporre questioni pregiudiziali anche dopo l'apertura della discussione di merito, imporre il metodo di votazione, e, soprattutto partecipare attivamente ed efficientemente ai lavori delle Commissioni legislative permanenti.

Con che viene a sussistere una situazione di uguaglianza nella funzionalità fra i gruppi di maggioranza e di minoranza.

Orbene, può una legge elettorale operare una tale compressione delle minoranze a vantaggio della maggioranza, da precludere ogni possibile funzionalità?

Può una legge elettorale operare fino a tal punto?

Un sistema elettorale capace potenzialmente di incidere sulla rappresentanza delle mino-

ranze, tanto da impedire o limitare l'esercizio dell'attività parlamentare, come estrinsecabile in base ai regolamenti, non può essere introdotto nell'ordinamento costituzionale dello Stato se non con legge di revisione della Costituzione e perciò una legge elettorale che ponga un caso limite di premio di maggioranza non può non porre un caso limite di spogliazione delle minoranze.

In sostanza lo spostamento di rappresentanza dalle minoranze alla maggioranza non dovrebbe superare il limite di funzionalità dei gruppi minori di minoranze.

Lo spostamento dovrebbe cessare nel momento in cui, per effetto di ogni ulteriore compressione di rappresentanza, potrebbe derivare preclusione, a termine di regolamento della Camera, per pieno esercizio dell'attività parlamentare. Un sistema elettorale che non tenga conto di questa elementare esigenza, verrebbe ad alterare sensibilmente la struttura del sistema rappresentativo.

Un sistema elettorale maggioritario, che precluda alle minoranze una rappresentanza funzionale quando in situazione di parità di cifra elettorale con quella maggioritaria, sarebbe derivata certezza di funzionalità, è sistema negatore del regime di democrazia parlamentare.

E pertanto, poichè nel progetto governativo non vi è previsione di tutela delle minoranze, l'assunto del relatore che attribuisce al progetto anche il fine di garantire una adeguata funzionalità delle minoranze, per lo svoiamento della loro naturale ed essenziale funzione di stimolo, è privo di fondamento.

Come è evidente, la classe dirigente attuale persiste nel metodo di compressione delle minoranze.

La ragione di tale atteggiamento è manifesta.

I partiti minori, dello schieramento delle forze nazionali, essendo riusciti, come le consultazioni amministrative hanno dimostrato, a migliorare le proprie posizioni nel Paese, avrebbero potuto realizzare una buona e numerosa rappresentanza parlamentare. Il progetto governativo tende a svilire e minimizzare i gruppi politici dello schieramento nazionale. E per questo aspetto, la proposta governativa è da ritenere strumento di sopraffazione.

Nè è prevedibile una adeguata funzionalità della maggioranza.

La disciplina del metodo di apparentamento, introdotto per le elezioni politiche nella imminenza delle consultazioni, non a torto è considerata un espediente suggerito dall'ansia di prevalere.

La tendenza è di realizzare mercè l'unione di alcuni gruppi politici, la maggioranza dei quali è debole espressione di scarsi consensi elettorali, una forza sufficiente per conseguire un premio in seggi parlamentari.

La disciplina dell'apparentamento, che fosse diretta a preparare una funzionalità della maggioranza e non soltanto diretta a migliorare o mantenere posizioni claudicanti, potrebbe avere una giustificazione.

Ma ispirata all'intento di accrescere la forza rappresentativa di gruppi politici deboli, e di porre in situazione di svantaggio, in partenza, altri gruppi politici, non può rispondere alla finalità di assicurare uno stabile reggimento del Paese.

Recentemente l'onorevole De Gasperi nel suo discorso di Milano del 15 febbraio 1953 ha affermato che l'apparentamento costituisce premessa per un Governo stabile di coalizione.

Ma ognuno sa che non esiste e non può esistere fra i partiti che hanno partecipato alle trattative preliminari per la impostazione del progetto governativo, un programma di coalizione per l'attuazione di determinate direttive politiche.

La coalizione fra partiti che ispirano la propria azione politica ai principi della teologia cristiana e partiti di derivazione concettuale marxista, è una coalizione innaturale.

Un programma serio di Governo non può essere preordinato tra gruppi politici così sostanzialmente difformi.

E perciò è vero soltanto che non potendo esistere un programma di coalizione su cui fondare la stabilità di Governo, non può esistere funzionalità di una maggioranza così ibridamente costituita.

Il vincolo dell'apparentamento cessa con le elezioni.

D'altra parte, nella stessa relazione di maggioranza della I Commissione permanente della Camera dei deputati è detto:

« Il sistema proposto lascia assoluta libertà alle forze stesse non solo di perseguire i loro fini particolari, ma anche di alternarsi al potere in piena autonomia di dipendenza ovvero di congiungersi o anche di dividersi nell'esercizio del potere stesso ».

E la giustificazione della disciplina dell'apparentamento, quale presupposto di funzionalità del Parlamento e stabilità di Governo, è solo apparentemente valida non essendo senz'altro possibile ammettere che l'apparentamento assurga a fattore certo di funzionalità degli istituti parlamentari.

Non si comprende infatti, come sia possibile sperare, che la proposta di modifiche alla legge elettorale 1948 la quale, ad onta dei molti difetti, si rivelò utile strumento per la composizione della Camera dei deputati e fu tale da permettere sostanzialmente una stabilità quinquennale di Governo, possa assicurare funzionalità pari o maggiore ove si consideri che in conseguenza dell'artificio della proposta governativa, la maggioranza — in ogni caso — non risulterebbe adeguatamente rappresentativa delle forze politiche del Paese e perciò, per carenza di autorità e di prestigio inefficiente e priva di vitalità: « una maggioranza, come argutamente osservò Carlo Cattaneo, che entra in Consiglio già decisa e può turarsi le orecchie e sorridere in viso ai pochi che le ragionano lealmente, e tronca loro anche la parola; l'opposizione che accetta la disputa diviene solamente il compimento di una commedia ».

E perciò, Parlamento sicuramente svilito e non suscettibile di autentica funzionalità, donde fragile stabilità di Governo.

PROBLEMA DELLA STABILITÀ DEL GOVERNO.

Il progetto elettorale, come si è visto, non è tale da assicurare una funzionalità del Parlamento, e pertanto non è diretto a garantire una stabilità di Governo.

Il progetto governativo propone un problema di sostanza strutturale: introdurre cioè con legge elettorale un nuovo sistema per assicurare una stabilità duratura degli ordinamenti parlamentari « fulcro e centro della organizzazione politica della Nazione ».

Come ognuno vede, è problema di importanza costituzionale che perciò non era dato prevedere dovesse ripresentarsi, per una frettolosa ed improvvisa soluzione a qualche anno soltanto dalla promulgazione della Carta costituzionale, cui, come si sostenne, venne definitivamente e con chiarezza, consegnato il principio di un ordinamento degli organi statali in tutto rispondenti alle esigenze ed alla realtà dei tempi nuovi.

Ma una soluzione che dovesse ricercarsi, come viene cercata, in un nuovo congegno elettorale, diretto ad assicurare una maggioranza parlamentare, è destinata a sicuro insuccesso.

Il problema di stabilità di Governo che non trovi adeguato regolamento nella struttura costituzionale non può essere risolto utilmente con l'espedito di un nuovo e diverso sistema elettorale.

Contro ogni ragionevolezza, in odio all'insegnamento del passato, si ricorre ancora una volta agli sterili espedienti del pre-fascismo.

Si può ben dire che la Camera dei deputati, proprio in conseguenza dei sistemi elettorali ebbe sempre qualche cosa di estremamente artificiale e fittizio.

Ma se è vero che le riforme elettorali mai hanno dato una rappresentanza parlamentare perfetta, quella d'iniziativa governativa, strano e complicato congegno, non facilmente accessibile per chi non abbia larga conoscenza di sistemi elettorali, è certamente la più rivoluzionaria, la più radicalmente innovatrice.

La rappresentanza parlamentare che la nuova legge elettorale esprimerà sarà meno perfetta delle precedenti.

L'asserita necessità di fronteggiare mercè una efficiente funzionalità degli organi rappresentativi di Governo, eventuali pericoli derivanti, come si afferma nella relazione governativa, « dalla presenza di movimenti politici aventi per fine l'instaurazione di governi totalitari » che induca a ricercare un rimedio in una riforma elettorale, diretta a comprimere la rappresentanza parlamentare di tali movimenti, è rivelatrice di una situazione di fatto che non può essere capovolta con una artificiosa limitazione di rappresentanza. Ove davvero sussistessero i paventati pericoli, il rimedio escogitato risulterebbe inefficiente, che anzi si determinerebbe uno squilibrio permanente nel

Paese, per la non rispondenza parlamentare di idee e di interessi, e ciò provocherebbe una situazione di permanente pericolo forse più grave di quella eventuale di una rappresentanza parlamentare rispondente ai suffragi elettorali.

Un sistema maggioritario attuato con il metodo della compressione della rappresentanza parlamentare, potrebbe spingere i partiti oltre l'alveo della legalità costituzionale poichè un tal metodo per suo intrinseco contenuto nega la funzione primaria dei partiti « quali necessari strumenti di vita democratica dei quali, a mezzo delle istituzioni parlamentari dello Stato trarre direttive, propulsioni, alloggi ».

La proposta governativa manifestamente denunzia il difetto di un sistema non rispondente in pieno alle esigenze di uno stato moderno.

Se cinque anni di governo stabile, sostenuto da larga maggioranza parlamentare non sono valsi a preparare una stabilità di governo, la denuncia dell'accrescimento di pericoli e preoccupazioni investe tutto l'ordinamento politico e giuridico dello Stato e lascia temere che l'ordine nuovo non rispecchi il senso democratico, unitario e sociale di uno stato moderno.

Il progetto governativo, cercando di eludere le forme normali per l'attuazione di una riforma ritenuta necessaria, vuole forse schiudere la via per una organizzazione più aderente e conforme alle necessità di uno Stato moderno?

E potrebbe attuarla il Governo restando fedele al principio della divisione dei poteri che se importa sacrifici per i gravi inconvenienti e difetti del sistema, è tuttavia garanzia di tutela delle libertà fondamentali e di mantenimento degli istituti costituzionali?

La costruzione artificiosa di un potere legislativo attuata per garantire stabilità di Governo, se salva la forma della divisione dei poteri, quasi mai riesce a salvarne la sostanza.

Il principio della stabilità di Governo deve essere connessa alla struttura costituzionale, il che si è tentato attuare nel nostro Paese quando nell'articolo 94 della Carta statutaria si è stabilito che il voto contrario anche di entrambe

le Camere, su proposta del Governo, non importa obbligo di dimissioni.

Ma il problema della stabilità di Governo è problema di continuità funzionale del Presidente del Consiglio cui occorrerebbe conferire poteri estesi o tale somma di poteri da assicurare un tranquillo sviluppo di azione direttiva per almeno una intera legislatura.

Ed è problema che non può essere risolto con espedienti legislativi ordinari, ma con *legge costituzionale*.

Non è il voto meccanico e massiccio di una maggioranza preconstituita artificialmente che può assicurare stabilità e funzionalità di Governo. Potrà il Governo contare di fare approvare tutti i suoi progetti, ma, ridotto il Parlamento ad « organo passivo di un invisibile dispotismo » come, con rigore di termini afferma il Bryce nella sua classica opera sulle Democrazie Moderne, quel Governo cesserà d'esprimere la volontà nazionale.

Molti principi, sotto la spinta delle esigenze dei tempi nuovi si evolvono; occorre coraggio per proclamare alcune verità, ma ancora più coraggio per attuare riforme che sono avvertite ormai come necessarie ed indispensabili per un buon reggimento politico.

Se, mentre si pongono le basi della unione europea, con una idea nuova ed originale, sembra non sia più possibile restare ancorati alle concezioni di organismi inidonei che determinano disarmonie ed impongono soluzioni di compromesso quanto mai dannose per un reggimento regolare ed efficiente, si imbocchi la via maestra per soluzioni adeguate alla gravità ed alla importanza del problema.

Onorevoli senatori, abbiamo rassegnate le ragioni della nostra decisa opposizione al progetto governativo.

Non nutriamo la speranza che esse possano valere a determinare un orientamento tale da impedire un errore.

Confidiamo, però, nella saggezza, nello equilibrio, nel buon senso pratico del popolo italiano.

FRANZA, relatore per la minoranza.