

CONSULTA NAZIONALE COMMISSIONI

AFFARI POLITICI E AMMINISTRATIVI

7.

RESOCONTO SOMMARIO

DELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 DICEMBRE 1945

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE FANCELLO

INDICE

	Pag.
Schema di provvedimento legislativo: Ricostituzione delle Amministrazioni comunali e provinciali su base elettiva (N. 55) (Seguito della discussione,	41
PRESIDENTE - BOERI, Relatore - RIZZO - BOZZI - AMATUCCI - REALE VITO - PICCIONI - AVANZINI MASSIMO - REALE ORONZO - MALAGUGINI - LUZZATTO - CASSANDRO - ZOLI - BERGAMINI - MANES CARLO - GRIECO - FUSCHINI - SCHIAVI - CARIGNANI - CINGOLANI MARIO - LIBONATI - ROMITA, Ministro dell'interno.	

La seduta comincia alle 15.45.

(È presente il Ministro dell'interno, Romita — Partecipano alla riunione, autorizzati, i Consultori Luzzatto, Rizzo e Zoli).

FUSCHINI, ff. Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente che è approvato

Seguito della discussione dello schema di provvedimento legislativo: Ricostituzione delle Amministrazioni comunali e provinciali su base elettiva. (N. 55).

PRESIDENTE comunica che la Giunta nominata ieri dalla Commissione ha nominato Relatori i Consultori Boeri e Fuschini.

BOERI, *Relatore*, intende prospettare anzitutto alcune importanti questioni di principio sulle quali la Giunta desidera che la Commissione manifesti la propria opinione.

La prima questione che si pone è quella di sapere quale fra i due sistemi, il maggioritario e quello a rappresentanza proporzionale, debba essere adottato.

Il progetto in esame mantiene per certi comuni il sistema che è stato sempre adottato dalla legislazione italiana, e cioè quello maggioritario, mentre per i comuni maggiori introduce il sistema della rappresentanza proporzionale. Uno dei componenti la Giunta, il Consultore Schiavi, ha affermato la sua predilezione per l'applicazione del sistema proporzionale a tutte le votazioni, a condizione tuttavia che questo sistema sia integrato con l'attribuzione di un premio alla maggioranza. La Giunta ha ritenuto l'opportunità di accettare il progetto ministeriale

RIZZO dichiara di essere contrario al criterio adottato dal progetto governativo e favorevole, invece, all'applicazione del sistema maggioritario a tutti i comuni. Senza soffermarsi a considerare che sarebbe difficile, dal punto di vista demografico, distinguere i comuni maggiori dai minori, e che il progetto in discussione spezzerebbe l'uniformità dell'ordinamento amministrativo, pone in rilievo i fini cui deve tendere una buona legge elettorale amministrativa, soprattutto in questo momento in cui le amministrazioni comunali debbono procedere alla ricostruzione. A suo

avviso una buona legge elettorale deve tendere a due fini principali: quello di scegliere i migliori amministratori, e quello di permettere la formazione di una salda maggioranza e quindi di una salda azione amministrativa.

Il fatto che nei grandi comuni si abbiano varie tendenze contrastanti, onde si afferma che tutte queste tendenze debbono trovare la loro espressione in seno al Consiglio comunale, è appunto, a suo avviso, un motivo per indurre ad adottare il sistema maggioritario proprio per i grossi comuni, perché solo in questo modo si evita il trasformarsi dei Consigli comunali in tanti parlamentini e si può costituire una salda amministrazione.

Circa la questione, molto dibattuta, dei blocchi, e cioè se sia preferibile che i blocchi si facciano preventivamente e siano sottoposti alla sanzione del corpo elettorale, oppure che si facciano nel chiuso dell'aula comunale, crede che sia molto più opportuno il primo sistema, che, appunto, permette la formazione di una salda maggioranza.

BOZZI concorda nelle argomentazioni e nelle conclusioni svolte dal Consultore Rizzo. Gli sembra repugnante al senso politico e giuridico l'adozione di meccanismi elettorali diversi per la formazione di collegi che devono svolgere in tutto il territorio nazionale le stesse funzioni amministrative, tanto più che non vede sia posto a fondamento di questo duplice sistema un criterio razionale, perché quello dell'entità demografica è un criterio meramente empirico.

Non sa se il momento attuale sia opportuno per fare, come si dice nella relazione, attraverso l'adozione di questo duplice sistema, un esperimento del sistema della rappresentanza proporzionale nelle elezioni amministrative. Personalmente ritiene preferibile la restaurazione del testo unico del 1915, con quei ritocchi tecnici che si rendono indispensabili per le nuove esigenze e soprattutto per quella di far presto. Soprattutto crede che questo esperimento, dopo la parentesi della dittatura fascista, che ha disabituato i cittadini dalla lotta politica ed in particolare dalle competizioni elettorali, costituisca un'incognita pericolosa.

D'altra parte, la considerazione già fatta dal Consultore Cianca, che i nuovi Consigli comunali dovranno avere una vita breve, perché la Costituente darà al Paese un nuovo statuto politico ed amministrativo, induce pure alla convinzione che non si debba ora addvenire ad un capovolgimento di un sistema che, in definitiva, ha fatto buona prova.

L'attuale progetto dà luogo a un duplice sistema, che dissolve quella unitarietà del Paese che sempre, ma soprattutto in questo momento, è indispensabile assicurare. Dovrebbe quindi adottarsi un sistema unico per tutti i comuni, ed egli aderisce pienamente alla tesi del Consultore Rizzo propugnando il sistema maggioritario per una considerazione sostanziale che gli sembra sia prevalente sulle altre, e cioè che il sistema della rappresentanza proporzionale dà luogo alla formazione di varie correnti che, se possono comprendersi quando si tratta della creazione di un collegio legislativo a carattere esclusivamente politico, devono essere messe al bando quando si tratta della costituzione di organi la cui funzione precipua è ristretta nella sfera amministrativa e cioè della mera esecuzione. Questi organi debbono avere una maggioranza compatta, la quale non esclude affatto la funzione democratica della minoranza, che ha la possibilità di esplicarsi in modo del tutto soddisfacente.

Conclude quindi nel senso che sia restaurato il testo unico del 1915, con gli aggiornamenti che possano esser consigliati dalla nuova situazione.

AMATUCCI si associa pienamente ai due precedenti oratori.

REALE VITO osserva che, se si intende di innovare la legge comunale e provinciale, bisogna affrontare il problema in pieno e fare una nuova legge, organica e completa; ma se non si ha questo intendimento, così come è affermato nella relazione che accompagna questo schema, bisogna limitarsi all'indispensabile. E poiché in realtà non si tratta ora di affrontare il problema fondamentale — ciò che importerebbe fra l'altro di non fare elezioni provinciali, quando la tendenza unanimemente accolta è verso l'organizzazione amministrativa a base regionale — si associa pienamente alla proposta fatta dai Consultori Bozzi e Rizzo di un ritorno puro e semplice alla vecchia legge del 1915, per fare subito le elezioni come il Paese reclama.

PICCIONI dissente nettamente dall'impostazione del problema e dalle considerazioni svolte dai precedenti oratori.

Dichiara di essere favorevole al sistema della rappresentanza proporzionale, attuato nella misura più larga e più completa, anche per le elezioni amministrative, e ritiene che le considerazioni svolte in senso contrario partano da una concezione non realistica della situazione politica e amministrativa. Distinguere nettamente una coscienza amministrativa da una coscienza politica è impossibile

e in ogni caso inutile. Una simile distinzione si basa su considerazioni astratte, mentre nella realtà le elezioni amministrative sono influenzate dagli indirizzi politici. Anche in epoche lontane sono state sempre indirizzate e fondate sulle basi dell'orientamento politico dei partiti; né è prevedibile che la prossima esperienza abbia a mutare una tale impostazione. Data questa realtà, anche le elezioni comunali e provinciali debbono dar luogo a rappresentanze di indirizzi politici, che siano in proporzione della reale influenza delle forze politiche e amministrative in contrasto.

Questo, d'altra parte, serve anche a realizzare un altro postulato democratico, nel senso più sostanziale della parola, che è quello dell'auto-governo anche nel campo amministrativo.

L'affermazione che mediante il sistema maggioritario si possano scegliere i migliori amministratori e realizzare una maggiore solidità delle amministrazioni comunali, gli appare del tutto astratta: non si comprende come l'elezione col sistema della rappresentanza proporzionale dovrebbe importare una minore capacità degli amministratori scelti; tutt'al più questo dipenderà dal sistema tecnico con cui sarà realizzato il principio della proporzionale.

La solidità delle amministrazioni comunali non può derivare dal fatto che si realizzi un blocco successivo alle elezioni, anziché un blocco preventivo. L'esperienza compiuta negli ultimi diciotto mesi, durante i quali le amministrazioni comunali sono state costituite quasi dappertutto sulla base dei cinque o dei sei partiti, sia pure pariteticamente rappresentati, ha dato un risultato utile anche nelle difficoltà in cui le amministrazioni locali si sono venute a trovare. Domani, dopo le elezioni amministrative fatte col sistema della rappresentanza proporzionale, che graverà necessariamente le reali forze delle correnti, si farà necessariamente luogo a coalizioni amministrative meglio adeguate e commisurate alle varie forze, e tali da poter essere di maggiore garanzia e per l'indirizzo tecnico amministrativo, e per la proporzionata partecipazione delle forze operanti nell'ambito di ciascun comune.

Il proposito di costruire una solida, integrale, differenziata e articolata democrazia in Italia, anche nel campo amministrativo, ed anche quello di realizzare una maggiore libertà ed una maggiore autonomia delle amministrazioni locali, potranno meglio realizzarsi attraverso il sistema della rappresentanza proporzionale che non attraverso il si-

stema maggioritario, ond'egli conclude esprimendo avviso favorevole all'adozione della proporzionale, non solo nei limiti indicati nello schema di provvedimento, ma generalizzandola o, quanto meno, applicandola ad un maggior numero di comuni, così che ne siano esclusi solo i più piccoli, non perché per questi non valgano i concetti che valgono per i grandi, ma perché, nella situazione attuale, l'applicazione del sistema proporzionale nei piccoli comuni potrebbe incontrare difficoltà tecniche per ora insormontabili.

AVANZINI MASSIMO in teoria è favorevole alla proporzionale, ma è molto perplesso se convenga farne l'esperimento in questo momento in cui il Paese è diviso in partiti, in fase di assestamento e travagliati da crisi, in fazioni ed in qualunquismi, mentre la proporzionale postula l'esistenza di partiti ben disciplinati, con una coscienza politica che forse fa ancora difetto. Ma, a prescindere da questo fatto che lo rende dubbioso, si preoccupa soprattutto della pregiudiziale posta dal collega Vito Reale: la Consulta non è chiamata a proporre innovazioni elettorali, e si arrogerebbe poteri e compiti della Costituente, se volesse proporre riforme radicali alla legge elettorale. Essa è chiamata solo a ritoccare la legge elettorale esistente, ha cioè, un compito provvisorio e molto limitato. Concorda comunque nei criteri esposti dai Consultori Ruzzo, Bozzi e Reale Vito contro l'adozione, in questo momento, della proporzionale.

REALE ORONZO ricorda che, nella discussione preliminare affidata ai rappresentanti dei vari partiti, ha sostenuto quel sistema misto che l'attuale schema ha adottato e che la Giunta propone di accettare. Tale sistema non è un compromesso repugnante, come forse appare a taluno dei precedenti oratori; non risponde alla volontà di trovare nel Governo di coalizione un qualunque accordo tra i partiti: la verità è che esistono ragioni a favore del sistema maggioritario e ragioni a favore del sistema della rappresentanza proporzionale, ma queste ragioni sono più forti per l'un sistema o per l'altro a seconda dei comuni ai quali si riferiscono.

Quando si consideri un piccolo comune, in cui non esiste vita organizzata di partito, in cui la lotta tende a trasferirsi fatalmente sul terreno personalistico, in cui è più diretta la conoscenza fra eleggibili ed elettori e quindi le qualità personali hanno maggior peso, si è portati a valutare di più le ragioni che militano a favore del sistema maggioritario. Che se, invece, si considerano i grossi centri, in cui si presume esista una certa vita politica,

in cui i partiti sono organizzati, o la distinzione tra di essi si delinea abbastanza chiara, prevalgono le ragioni a favore della proporzionale. Il sistema misto, cioè, rappresenta un adattamento alla realtà presente della vita italiana.

Il criterio di discriminazione tra i comuni in cui le elezioni si devono fare col sistema maggioritario e quelli in cui si devono fare col sistema proporzionale è stato desunto dalla popolazione, e non sempre è esatto. Di questo, nella discussione preliminare, si è avuta la preoccupazione, tanto che furono proposti dei correttivi. Vi sono dei comuni, specie in Sicilia ed in Puglia, in cui alla popolosità non risponde un grado elevato di evoluzione politica; comuni di cinquanta o sessantamila abitanti, nei quali la vita locale è organizzata in modo abbastanza primitivo; che hanno una popolazione analoga a quella delle grandi città, con una organizzazione da borghi, e per i quali il criterio di distinzione per numero di abitanti è inesatto. Onde fu proposto, come correttivo, che si tenesse conto della percentuale della popolazione rurale, ma questa proposta non venne ritenuta pratica, perché si disse che anche questo era un criterio empirico, non riportabile ad un principio universale; e perciò fu abbandonata. Comunque, si ricorre necessariamente ad un criterio empirico, e tale che lascia perplessi. Si può domandare perché il comune che ha trentamila e uno abitanti deve usare un sistema, e quello che ne ha trentamila un altro: ma questo inconveniente è inevitabile; e, tenuto conto di tutte le circostanze, dopo aver segnalato quel correttivo di cui ha prima parlato, ritiene che il sistema misto sia quello che meglio adatta alle situazioni locali entrambi i sistemi, col minimo di difficoltà e di danno nelle elezioni amministrative.

REALE VITO insiste nel ritenere che sia una leggerezza imperdonabile il voler introdurre una così fondamentale innovazione con una legge di cui si dice che non deve modificare profondamente l'organizzazione amministrativa del Paese. Il che gli appare tanto più evidente in quanto si introduce la proporzionale nelle elezioni comunali e non in quelle provinciali, ove sarebbe più comprensibile.

BOERI, *Relatore*, avverte che la Giunta propone lo stralcio di tutte le disposizioni concernenti le elezioni provinciali.

PRESIDENTE mette ai voti l'adozione del sistema della rappresentanza proporzionale per i maggiori comuni e di quello maggioritario per gli altri, salvo a discutere in se-

guito il limite di popolazione che deve distinguere gli uni dagli altri.

MALAGUGINI desidera sia consacrato a verbale che i Consultori di parte socialista si astengono da questa votazione.

(È approvata)

BOERI, *Relatore*, passando alla seconda questione posta dalla Giunta, comunica che in seno a questa i Consultori Schiavi e Fuschini si sono pronunciati per il progetto governativo che stabilisce il limite di discriminazione a trentamila abitanti, mentre egli, col Consultore Bencivenga, ha sostenuto che tale limite debba essere elevato a cinquantamila. Aggiunge risultare che in Consiglio dei ministri è stata esaminata anche l'opportunità di considerare come comuni ai quali si deve applicare il sistema proporzionale tutti i capoluoghi di provincia, anche se abbiano una popolazione inferiore ai trentamila abitanti. Su questa proposta, che non ha riscontro nello schema governativo e che la Giunta non ha creduto di fare propria, potrà pronunciarsi la Commissione.

PICCIONI propone di abbassare il limite di distinzione dei comuni da trenta a diecimila abitanti, perché ritiene che la proporzionale sia anche un mezzo di educazione e di formazione politica e che non esistono difficoltà di carattere tecnico che possano ostacolare l'applicazione della proporzionale nei comuni di diecimila abitanti. Anche in questi si hanno correnti politico-amministrative che possono prendere parte alle elezioni, e sussistono tutte le condizioni necessarie per l'applicazione del sistema. Solo in quelli più piccoli può riconoscersi che questa si renderebbe più difficile.

Una volta ammessa l'applicazione della proporzionale, il solo elemento che può distinguere i comuni in cui la si deve attuare da quelli in cui la si deve escludere, non può essere che quello della possibilità di applicazione, possibilità che indubbiamente sussiste nei comuni di diecimila abitanti.

LUZZATTO ritiene che, prima di discutere la questione del limite discriminatorio dei comuni, si dovrebbe decidere sul sistema elettorale da applicare nei piccoli comuni. Senza di questo, difficilmente la questione potrebbe essere risolta.

I Consultori socialisti ritengono che il sistema di voto nei piccoli comuni debba essere un sistema di lista, a loro avviso infinitamente preferibile a quello previsto dall'articolo 45 dello schema, che è un sistema di *panachage*

assoluto, di voto individuale. Se fosse precisato questo punto, prima di discutere il limite, forse la discussione diverrebbe più chiara.

Rileva che indubbiamente si è fatto un passo verso il voto di lista, con le modificazioni al testo primitivo proposte dal Governo per l'adozione della scheda di Stato; ma il nuovo testo dell'articolo 45 non è molto esplicito in materia. I Consultori socialisti, se si tratta di optare tra la proporzionale ed un voto completamente individuale, quale è quello del progetto originale, sono d'accordo col collega Piccioni nel senso di portare il limite di applicazione della proporzionale ai diecimila abitanti; che se, invece, si potesse modificare il progetto nel senso di limitare il *panachage* anche nei minori comuni, il loro punto di vista potrebbe essere modificato.

BOERI, *Relatore*, comunica che la Giunta ha ritenuto che ci debbano essere due sistemi ben precisi: il sistema della proporzionale per i maggiori comuni e quello maggioritario per gli altri, quale è sempre stato applicato nella legislazione italiana, cioè col voto per uomo e non per partito. Quindi, là dove si applica il sistema maggioritario l'elettore deve essere libero di comporre la sua lista scegliendo a piacere gli uomini a cui vuol dare il voto. Il sistema introdotto dal Governo con l'ultima sua proposta delle candidature preventive e del contrassegno di lista è diretto esclusivamente a semplificare l'espressione del voto dell'elettore, in relazione all'adozione della scheda di Stato: se si introduce la scheda di Stato, l'elettore potrà o indicare il contrassegno di una determinata lista, nel quale caso si riterrà che tutti i candidati compresi in quella data lista abbiano ricevuto il voto, oppure segnare i singoli candidati scelti da una o più liste ed in questo caso si attribuirà il voto a ciascun nome indicato; ma anche nel caso che l'elettore segni il simbolo di una lista il voto si intenderà dato alle persone e non al partito.

CASSANDRO constata che le osservazioni del Consultore Piccioni partono dal presupposto che sia pacifico che il sistema preferibile dovrebbe essere quello della proporzionale; ma ciò non gli sembra esatto, poiché è necessario fare una netta distinzione fra la vita politica e la vita amministrativa, cioè tra le lotte politiche e le lotte amministrative; distinzione che è nettissima nei grandi Paesi democratici, come l'America e l'Inghilterra. Il fatto che oggi in Italia sia difficile distinguere una coscienza politica da una coscienza amministrativa non gli sembra che possa

esimere dall'avviare la popolazione verso questa concezione.

Per questi motivi i Consultori di parte liberale possono ammettere la proporzionale, ma in un rapporto del tutto inverso a quello propugnato dal Consultore Piccioni, e cioè come eccezione e non come regola; ridotta, insomma, al minor numero possibile di comuni.

ZOLI fa rilevare che lo schema in discussione prende a base i risultati del censimento del 1936, dopo il quale si sono avute variazioni notevolissime, delle quali occorre tener conto. Per esempio è probabile che a Taranto e La Spezia, a seguito delle variazioni che si sono avute anche per la guerra, la realtà odierna non corrisponda affatto ai risultati del censimento del 1936.

D'altra parte, quella che si deve tener presente è soprattutto la massa del corpo elettorale, ed anche in quelli che si considerano piccoli comuni quella massa è, comparativamente, notevole, perché gli elettori sono più dei due terzi della popolazione. Nei comuni con popolazione di diecimila abitanti, a prescindere dal fatto che oggi i diecimila possono essere diventati quattordicimila, la massa elettorale è di almeno seimila persone. Quindi non si può dire che manchino ivi i presupposti di fatto per l'applicazione della proporzionale.

BERGMANN richiama l'attenzione sulla generale impreparazione politica del popolo italiano, accresciuta durante il ventennio di schiavitù, in conseguenza di tutte le violenze che sono state esercitate, e che indurrà una gran massa di popolazione ad astenersi dalla votazione. Crede perciò che, in tale situazione, sia necessario ridurre al minimo i vincoli di partito che possono costituire per molti un ostacolo, un imbarazzo, che li allontanano dalle urne e che si debba, conseguentemente, elevare al massimo possibile il limite di discriminazione dei comuni, lasciando al più gran numero di questi la possibilità di regolarsi secondo le esigenze locali. Saranno i problemi della ricostruzione della città, quelli dei servizi pubblici; saranno le esigenze di capacità amministrative che dovranno prevalere sugli schemi delle ideologie politiche.

Riprendendo poi un argomento accennato dal Consultore Cassandro, ricorda come l'esperienza delle grandi democrazie sia tutta nel senso di quello che i trattatisti chiamano il compromesso aperto: il comune, che nelle grandi democrazie è sovrano, si regola da sé, senza ricevere direttive né dal Governo né dalle grandi organizzazioni politiche. Se ine-

vitalmente nelle grandi città si avrà una prevalenza del criterio politico anche nelle elezioni amministrative, non crede né logico né, soprattutto, prudente che alle città medie si imponga la soggezione ad un'organizzazione politica che il più delle volte non ha nemmeno la sede nelle città stesse, le quali quindi dovrebbero ricevere il verbo dal di fuori: altro ostacolo a quel compromesso aperto, che si forma più su criteri morali che di tessera.

Altro argomento in favore della sua tesi trova nella libertà degli enti locali, cui egli è attaccatissimo. Il primo momento nel quale si può affacciare al popolo italiano il principio della libertà comunale, come il principio della sola, vera democrazia, è quello delle elezioni amministrative. Bisogna che i futuri consiglieri comunali comincino a capire che cosa è la libertà comunale, e dal punto di vista della libertà, al maggior numero di comuni dovrebbe essere lasciata un'autonoma scelta dei propri amministratori, senza pregiudizi di tessera che farebbero dipendere la selezione dei candidati da organi politici estranei alle città nelle quali i candidati devono essere eletti, nello stesso modo che si deve, se si è favorevoli alla libertà degli enti comunali, desiderare la riforma dei controlli amministrativi.

Conclude affermando che, in questa prima esperienza, si deve fare un tentativo di applicazione della proporzionale solo nei centri massimi, anche come esperimento per le prossime elezioni della Costituente; ma al maggior numero di città medie deve lasciarsi la libertà della selezione dei loro amministratori.

PICCIONI replica al Consultore Bergmann, negando che l'organizzazione dei partiti limiti la libertà del cittadino, poiché in una democrazia moderna il partito organizzato si deve concepire come uno strumento che realizza in concreto una maggiore e più fattiva libertà dei cittadini. Quindi nessuno scandalo se l'organizzazione dei partiti può in qualche modo sollecitare il maggior numero possibile di cittadini a inquadarsi nei partiti organizzati, che rappresentano un indirizzo e una corrente politica, anche di politica amministrativa.

Nega che, in concreto, dal punto di vista realistico, la proporzionale ponga dei limiti o addirittura tolga ogni possibilità di iniziativa ai cittadini: essa anzi, anche sotto questo aspetto, è un approfondimento e un avvaloramento del concetto della libertà, in quanto lascia a tutti la possibilità di iniziativa, di impostare e condurre la lotta amministrativa, perché non richiede affatto il crisma del par-

tito riconosciuto. Anche piccoli gruppi, nell'ambito di ciascun comune, possono prendere l'iniziativa di partecipare alla lotta amministrativa. Invece che liste di 20, di 30 nomi, proporranno 5 o 6 o 10 consiglieri, che, se hanno un prestigio personale, un ascendente, hanno sempre la possibilità di entrare nel Consiglio comunale.

D'altra parte gli sembra che, in questa prefazione di vita democratica di cui si sta ora discutendo, sia necessario che anche le forze politiche meno efficienti abbiano la possibilità di essere rappresentate in seno all'amministrazione comunale. Col sistema maggioritario si favorisce la corrente politica meglio organizzata e si esclude che le forze politiche incipienti, di cui pure si deve tener conto se si vuole che la situazione politica di ciascun comune sia rispecchiata, abbiano anche una minima rappresentanza.

La tesi sostenuta dal Consultore Bergmann, anziché un incentivo alla ricostituzione delle amministrazioni locali, gli appare come una tendenza al rassodamento di posizioni privilegiate, che è nettamente antidemocratico.

MANES CARLO non può consentire nelle osservazioni del collega Piccioni, perché ritiene che la libertà di cui tutti si preoccupano oggi sia una questione non di tecnica elettorale, ma di impostazione politica; perché non crede che la libertà si realizzi con la partecipazione dei partiti alla vita politica sì che debba dirsi che non c'è libertà là dove i partiti non siano proporzionalmente rappresentati.

Pensa, d'altronde, che su questo problema della proporzionale e della libertà, si potrebbe discutere all'infinito senza mettersi d'accordo, visto che sono state scritte in proposito intere biblioteche, e che occorra piuttosto ricondurre la discussione su un terreno più concreto. L'Italia ricomincia a fare le elezioni comunali dopo più di venti anni e si deve preoccupare, scendendo dagli strati astrali delle perfezioni economiche e delle perfezioni politiche, semplicemente di avere delle amministrazioni che possano, per quanto è possibile, far fronte alle emergenze gravissime in cui si trovano i comuni in questo momento. Inutile farsi delle illusioni: quando si sarà creata, col sistema della proporzionale, una maggioranza che non è una maggioranza, si avranno dei Consigli comunali che non potranno funzionare, delle Giunte che non avranno una solida base su cui reggersi e che saranno permanentemente in crisi; onde altrettanti commissari prefettizi, regi o repubblicani che siano.

Piuttosto che di fare della pedagogia democratica in sede di legge elettorale amministrativa, pensa che ci si debba preoccupare di fare una legge elettorale amministrativa, la quale, in questo primo momento, aderisca il più possibile alla realtà. Il problema dei partiti e della loro funzione nella formazione di una coscienza democratica è un problema di altissimo valore, che tutti conoscono nelle sue premesse e nelle sue conseguenze, e in sede di legge elettorale politica si potrà anche approvare che i partiti intervengano in quella fusione del suffragio universale col sistema della rappresentanza proporzionale, che deve essere proprio delle nuove costituzioni europee; ma oggi, in sede di legge elettorale amministrativa, porsi questo problema significa, a suo avviso, fare dell'astrattismo.

Per le necessità attuali che si presentano alle singole amministrazioni comunali e perché bisogna avere una maggioranza solida, la quale assuma realmente l'amministrazione, senza preoccupazioni di carattere politico, egli ed i suoi amici appoggiano la proposta del Consultore Bergmann; e soprattutto per un'ultima considerazione: non mancherà il controllo, se mancherà la rappresentanza proporzionale di tutti i partiti, perché si avrà sempre una minoranza formata da tutti quei partiti che non avranno potuto conquistare la maggioranza.

GRIECO, premesso che aderisce in pieno alle ragioni portate dal collega Piccioni a favore della proporzionale, dichiara che ha votato per l'approvazione del sistema misto, come è stato presentato nel progetto governativo, perché questo è il risultato di un compromesso. Data la sua posizione iniziale, sarebbe propenso ad aderire alla proposta Piccioni di abbassare il numero degli abitanti dei comuni al di sotto del quale debba essere introdotto il sistema maggioritario; ma, per coerenza con l'adesione al compromesso, e ricordando che si tratta di questioni già discusse dai vari partiti in sede di Governo, senza che queste discussioni tuttavia impegnino in modo assoluto, può riconoscere che il limite fissato dal Governo è accettabile, a condizione, tuttavia, che, indipendentemente dal numero degli abitanti venga introdotta la proporzionale nei comuni capoluogo di provincia.

FUSCHINI comunica che nella Giunta egli era, col Consultore Schiavi, d'accordo sulla proposta ora formulata dal Consultore Grieco.

RIZZO non vede la ragione per cui si dovrebbe fare un regime speciale per i comuni capoluoghi di provincia, specie se la provin-

cia, come ente autarchico, è destinata a scomparire, tanto che il Relatore Boeri ha proposto di stralciare le parti concernenti le elezioni provinciali. Trova contraddittorio l'atteggiamento di coloro che hanno in programma la soppressione della provincia, e che in questa sede la vogliono riconfermare.

MALAGUGINI, anche a nome degli altri Consultori socialisti, dichiara che essi voteranno senza alcuna riserva la proposta Piccioni che il limite sia abbassato a diecimila abitanti, e ciò non solo per le ragioni già addotte, ma anche perché non pensano di venir meno con ciò alla deferenza verso il Governo, che non credono faccia qui una questione di fiducia.

REALE ORONZO, a nome dei Consultori Gianca, Manfredini e di altri del Partito d'Azione, poiché si tratta di applicare un contemperamento, dichiara di approvare il limite dei trentamila abitanti, con l'integrazione Grieco.

In contrapposto all'osservazione del Consultore Rizzo, fa rilevare che, se è vero che egli ed i suoi amici tendono alla soppressione della provincia, il riferimento ai capoluoghi di provincia in questa legge è fatto solo per indicare città che hanno una certa vita politica; onde la contraddizione che è stata asserita non sussiste.

PRESIDENTE mette ai voti la proposta Piccioni per l'abbassamento del limite, per l'applicazione della proporzionale, da trentamila a diecimila abitanti ed avverte che è stata chiesta dal proponente la votazione per appello nominale.

FUSCHINI, *ff. Segretario*, fa la chiama.

Rispondono sì i Consultori:

Bocconi, Carignani, Gingolani Mario, Fuschini, Malagugini, Pastore Giulio, Petrone, Petti, Piccioni, Schiavi, Tamagnini, Zancan.

Rispondono no i Consultori:

Amatucci, Andreis, Avanzini Massimo, Bencivenga, Bergmann, Boeri, Bozzi, Cassandro, Cianca, Fanales, Grieco, Libonati, Manes Carlo, Manfredini, Minio, Noce Teresa, Panunzio, Reale Oronzo, Reale Vito, Zoccoli.

Si astiene dal voto il Presidente Fancello.

(Con 12 voti favorevoli, 20 contrari e una astensione, la proposta Piccioni non è approvata).

PRESIDENTE ricorda che il Relatore Boeri ha riferito di una proposta sua e del Consultore Bencivenga per l'elevazione del

lunte a cinquantamila abitanti. Domanda se i proponenti vi insistano.

BOERI, *Relatore*, e BENCIVENGA vi insistono.

PRESIDENTE mette ai voti questa proposta, avvertendo che è stata chiesta dai proponenti la votazione per appello nominale.

FUSCHINI, *ff. Segretario*, fa la chiama.

Rispondono sì i Consultori.

Amatucci, Avanzini Massimo, Bencivenga, Bergmann, Boeri, Bozzi, Cassandro, Libonati, Manes Carlo, Pannunzio, Reale Vito, Zoccoli.

Rispondono no i Consultori:

Andreis, Bocconi, Carignani, Cianca, Cingolani Mario, Fanales, Fuschini, Grieco, Malagugini, Manfredini, Minio, Noce Teresa, Pastore Giulio, Petrone, Petti, Piccioni, Reale Oronzo, Schiavi, Tamagnini, Zancan.

Si astiene dal voto il Presidente Fancello.

(Con 12 voti favorevoli, 20 contrari ed un'astensione, la proposta Boeri-Bencivenga non è approvata).

PRESIDENTE mette ai voti la proposta governativa che pone il limite a trentamila abitanti.

(È approvata).

Mette ai voti la proposta aggiuntiva Grieco, cui si è associato il Consultore Reale Oronzo, di estendere l'applicazione della proporzionale ai Comuni capiluogo di provincia, indipendentemente dalla loro popolazione.

(È approvata).

BOERI, *Relatore*, espone la terza questione discussa dalla Giunta. Secondo il progetto governativo, là dove si applica il sistema maggioritario, alla minoranza è riservato un quinto dei posti. La Giunta si è domandato se è sufficiente questa minoranza di un quinto o se è necessario aumentarla, ma si è trovata unanime nell'escludere che lo schema proposto debba essere modificato su questo punto e ciò perché alla maggioranza spetta il reggimento del comune, mentre alla minoranza spetta essenzialmente una funzione di critica, che può essere assolta da un quinto dei consiglieri.

PRESIDENTE mette in votazione la proposta di mantenere l'assegnazione di un quinto dei posti alla minoranza.

(È approvata).

BOERI, *Relatore*, passa a parlare della scheda di Stato, che l'originario progetto non

contempla, ma che il Governo vi ha successivamente introdotto. Riferisce che il Governo ha inteso introdurre la scheda di Stato, tanto nelle elezioni con la proporzionale quanto nelle altre, e riconosce che sussistono considerazioni di opportunità, sia dal punto di vista dei partiti che dal punto di vista della libertà elettorale, che possono suggerire l'adozione di questo sistema. La Giunta, tuttavia, pur tenendone conto, ha ritenuto che queste siano superate da altre considerazioni contrarie, riguardanti soprattutto la difficoltà per il singolo elettore di orientarsi in una scheda che dovrebbe riprodurre tutte le liste dei singoli comitati elettorali, che possono essere in gran numero. A Roma, ad esempio, con liste che possono arrivare fino ad ottanta nomi, dato che ve ne siano dieci, la scheda di Stato dovrebbe contenere ottocento nomi, attraverso i quali un elettore non abituato alla lotta politica finirebbe col perdersi. Perciò la Giunta ha ritenuto di consigliare che non si adotti questo sistema.

Vi sono delle considerazioni di carattere internazionale, che debbono esser tenute presenti, a favore della scheda di Stato; ma egli ritiene che questo lato del problema debba essere apprezzato dal Governo e che la Commissione non se ne debba preoccupare.

REALE ORONZO nota che anche in questa materia si hanno ragioni favorevoli e ragioni contrarie all'adozione della scheda di Stato; ma egli si pronuncia in senso favorevole, in considerazione della situazione dei partiti poveri, che sarebbero favoriti da questa disposizione.

SCHIAVI, per quanto la Giunta si sia pronunziata contro la lista di Stato, e mantenga la sua tesi, crede che la situazione di fatto sia tale da obbligare ad accettarla, per evitare una disparità fra i proponenti di liste, che andrebbe a tutto vantaggio di chi dispone di milioni; il che sarebbe contro ogni principio di libertà e di uguaglianza.

FUSCHINI, per le stesse ragioni indicate dal Consultore Schiavi, come appartenente alla Giunta, dichiara di accettare la scheda di Stato, che, specie nelle attuali difficoltà di approvvigionamento della carta, sembra il sistema migliore.

GRIECO aderisce alla introduzione della scheda di Stato.

BOERI, *Relatore*, tiene a precisare che non intende modificare la sua dichiarazione. Si rende conto delle considerazioni di opportunità politica; ma ritiene che queste siano superate dagli inconvenienti che si produrrebbero, specie nei piccoli comuni, ove gli elet-

tori sono in gran parte analfabeti o semi-analfabeti.

REALE VITO richiama l'attenzione sulla situazione dei piccoli comuni, in cui le liste si sogliono fare uno o due giorni prima delle elezioni.

FUSCHINI ribatte che la presentazione delle liste sarà ora regolata dalla legge, e ciò proprio perché si debbono abbandonare certi sistemi con cui si usava sorprendere gli elettori, come appunto quello della presentazione delle liste all'ultima ora.

PRESIDENTE mette ai voti la proposta governativa di adottare la scheda di Stato.

(È approvata).

BOERI, *Relatore*, avverte che la Giunta si era posta il quesito se anche nelle votazioni col sistema maggioritario si debba accettare la norma che impone la dichiarazione preventiva delle candidature. Ma, accettata la scheda di Stato, questo problema è superato.

La Giunta ha poi discusso un sesto problema, e cioè come si debba votare nelle elezioni a sistema maggioritario, una volta adottata la scheda di Stato. Poiché si tratta del sistema maggioritario, ritiene che l'elettore debba esser libero di votare per i candidati di suo gradimento, indipendentemente dalla iscrizione nell'una o nell'altra lista: quindi egli potrà votare segnando il simbolo della lista alla quale vuol dare la preferenza, ed in questo caso tutti gli iscritti nella lista avranno un voto; oppure segnando i singoli nomi scelti nell'una o nell'altra lista a seconda delle sue preferenze; oppure, ancora, segnando il simbolo della lista alla quale vuole aderire, ma facendo ad un tempo in questa delle cancellazioni per i nominativi che non sono di suo gradimento ed integrando la sua scheda con altri nomi. Naturalmente, essendosi accettata la scheda di Stato e dovendo perciò i candidati essere designati prima, la scelta di questi altri nomi deve essere fatta fra i candidati compresi nelle varie liste.

LUZZATTO, premesso che egli, come gli altri Consulitori socialisti, tende a preferire il voto di lista, per quanto possibile, anche nel sistema maggioritario, e che il Relatore Boeri parte dal concetto del sistema maggioritario della vecchia legge, che non contemplava la presentazione di candidature, mentre l'attuale schema di decreto pone già, con l'obbligo di quella presentazione, un vincolo per l'elettore, sostiene che, facendo un altro passo innanzi rispetto al sistema maggioritario puro e, fermo restando che sono dichiarati eletti i candidati che riportano il maggior nu-

mero di voti e nell'ordine nel quale lo riportano, si debba stabilire che non si possano scegliere candidati tra diverse liste, ma che la scelta debba esser fatta nell'ambito di una stessa lista; si possano cioè far delle cancellature, ma non si possa votare per candidati di liste diverse da quella prescelta. Con un criterio di contemperamento, si potrebbe, in linea subordinata, stabilire un limite alle sostituzioni, nel senso che non possano superare il quinto, pur potendosi fare tante cancellature quante se ne vogliono.

RIZZO osserva che la proposta del Consultore Luzzatto tende ad un sistema ibrido col quale, accettando a malincuore il sistema maggioritario, non lo si vuole portare fino alle sue naturali conseguenze, ma lo si snatura ed annulla. Una volta adottato, invece, il sistema maggioritario, si vota per il candidato, non per la lista, e vengono eletti quei candidati che hanno riportato il maggior numero di voti. Ritiene già ibrido il sistema adottato dall'articolo 45 del progetto ministeriale, in conseguenza del quale si ammette il contrassegno della lista ai fini della individuazione dei candidati che appartengono ad una determinata corrente amministrativa: ma crede che si debba lasciare all'elettore di votare per i nomi sia di una determinata lista, sia anche di altre; di votare cioè per i candidati e non per le liste, e quindi che non debba ammettersi il voto dato con un segno fatto sul simbolo della lista.

FUSCHINI riferisce che la questione è stata attentamente esaminata dalla Giunta. Stabilito che in certi comuni si adotterà il sistema maggioritario, si è accettato il contrassegno di lista per facilitare il compito agli elettori illetterati, i quali potranno votare, semplicemente segnando il contrassegno, tutti i nomi di una lista. Ma la Giunta ha pur riconosciuto che l'elettore, che vota segnando il contrassegno di lista, deve avere la facoltà, in sistema maggioritario, di cancellare alcuni nomi di questa lista e sostituirli con altri nomi compresi nella scheda elettorale, in quanto, appunto, non si ha qui una votazione a scrutinio di lista, ma una votazione a carattere nominale, personale, dei candidati.

La Giunta ha introdotto due emendamenti: uno per cui l'elettore che pone il segno di voto sul contrassegno di lista, può cancellare uno o più nomi della stessa lista prescelta e l'altro per cui esso può votare, segnandoli con una crocetta, altri nomi sino alla concorrenza del numero di consiglieri per cui ha diritto di votare. Né crede si possa fare diversamente, una volta che si è adottato il sistema

maggioritario. Il Consultore Luzzatto, con un emendamento all'emendamento della Giunta, vorrebbe mettere un limite a questo *panachage*, mentre il *panachage* è l'essenza del sistema maggioritario, al quale bisogna rimanere fedeli perché i sistemi debbono essere adottati con lealtà e sincerità, senza fare confusioni.

ZOLI si meraviglia che il Consultore Rizzo, dopo essersi tanto preoccupato della formazione di amministrazioni solide, si svincoli da questa preoccupazione e, portando al parossismo il sistema del voto individuale, voglia consentire agli elettori di votare disordinatamente, lasciandoli liberi in sostanza, anzi invitandoli a formare una lista per proprio conto. Mentre col sistema della proporzionale si mandano al Consiglio comunale dei gruppi omogenei, onde è possibile la formazione di un'amministrazione capace di funzionare, lasciando all'elettore la libertà di scegliere i suoi ventiquattro o trenta amministratori attraverso tutte le liste presentate, si arriva alla formazione di amministrazioni che non hanno più alcun legame tra i loro componenti; si arriva cioè a quell'inconveniente che il Consultore Rizzo diceva di volere evitare.

BOERI; *Relatore*, nota che questa discussione è sorta unicamente in seguito all'adozione della scheda di Stato. Se non ci fosse la scheda di Stato, ogni elettore andrebbe nella cabina elettorale con in tasca la scheda propria, formata con quei nomi che egli intende scegliere, in una o più delle liste presentate, senza alcuna limitazione. E in ciò consiste il sistema maggioritario. Accettata la scheda di Stato, ognuno dovrebbe fare, vicino al nome del candidato, una crocetta per indicare che intende votare per quel determinato candidato; quindi, se vuole votare una lista integralmente, dovrebbe fare ventiquattro o trentasei crocette. Questo si è inteso evitare, perché inutile, e si è detto che l'elettore avrà la facoltà di fare semplicemente una crocetta sul contrassegno, per indicare che intende votare per tutti i nomi di quella determinata lista. Ma, se egli cancella dei nomi, dato che si è in sistema maggioritario, è evidente che può sostituirli con altri, di qualsiasi lista.

RIZZO è per la tesi più rigida. Ammessa, cioè, anche una serie di liste e ammesso che si formi un comitato cittadino il quale, tenendo conto di quelli che sono i migliori amministratori inclusi nelle varie liste, suggerisca di votare per questi, intende che gli elettori siano liberi di votare nomi di candi-

dati inclusi in diverse liste, e in ogni caso che debbano indicare nome per nome i prescelti, perché questo è un richiamo più diretto alla responsabilità dell'elettore di votare per un candidato.

PRESIDENTE riassume la discussione e rileva che la Commissione deve ora pronunciarsi per il criterio esposto dal Consultore Luzzatto o per quello esposto dal Consultore Boeri.

GRIECO, poiché, quando si discuterà l'articolo 45, sosterrà l'approvazione dell'articolo stesso nel suo testo integrale, dichiara che si asterrà da questa votazione.

LUZZATTO nota che la decisione particolare sull'articolo 45 dovrà farsi più tardi. Ora è in questione un problema generale e cioè se nei piccoli comuni la lista debba essere formata da ogni elettore con libera scelta tra i candidati di tutte le liste, oppure se l'elettore possa solo limitatamente confondere le liste, ma debba in linea di massima attenersi ad una.

PRESIDENTE conferma che l'articolo 45 potrà poi essere variato per altri aspetti, ma la questione generale ora in discussione e sulla quale si deve decidere è se l'elettore, entro i limiti dei nomi compresi nella scheda di Stato, sia libero di fare sostituzioni di nomi di una lista con nomi di altre liste, oppure, secondo il criterio Luzzatto, se questa libertà debba essere limitata.

GRIECO, dopo queste spiegazioni, prenderà parte alla votazione.

CARIGNANI interpreta il contrasto fra le due tesi in questo senso: se, in regime maggioritario, si debba necessariamente cancellare il contrassegno di una lista o si possa fare a meno di votare questo contrassegno. Ora, quando si vota per una determinata lista segnandone il contrassegno, con ciò si dà il voto a tutti i candidati della lista che non sono cancellati. È stato osservato, in contrario, che, in regime maggioritario, per essere ortodossi, bisogna lasciare l'elettore libero di scegliere i candidati fra le varie liste presentate. La proposta Luzzatto importerebbe che, anche in regime maggioritario, l'elettore deve votare per un partito politico, cioè per una lista presentata ufficialmente; ma può, cancellando alcuni nomi di questa, sceglierne altri, entro limiti che si dovranno stabilire.

LUZZATTO precisa che non si tratta di votare per un partito, bensì per una lista, che può essere amministrativa e non politica.

CARIGNANI desidera che sia chiarito nel decreto se, in regime maggioritario, si deve votare sempre per una lista o no.

PRESIDENTE fa osservare che questo è stato già chiarito dal Relatore della Giunta, il quale ha detto che l'adozione della lista di Stato nel sistema maggioritario non deve cambiare il carattere di questo sistema, e che semplicemente può permettere all'elettore, segnando il contrassegno di una lista, di abbreviare l'operazione che, altrimenti, dovrebbe consistere nel porre un segno accanto ad ognuno dei nomi compresi nella lista.

CINGOLANI MARIO crede che il sistema ortodosso sia caduto con l'obbligo della presentazione della lista. Ora, poiché si tratta di elezioni amministrative e le liste possono essere presentate da gruppi di elettori anodini o appartenenti a diversi partiti, con quella illimitata libertà che si vuol lasciare all'elettore crede che si pregiudichi la serietà della votazione.

PRESIDENTE mette in votazione la proposta del Relatore Boeri, avvertendo che è stato chiesto dal proponente l'appello nominale.

FUSCHINI, *ff. Segretario*, fa la chiama.

Rispondono sì i Consultori:

Amatucci, Andreis, Avanzini Massiniò, Bencivenga, Bergmann, Boeri, Bozzi, Cassandro, Cianca, Fuschini, Libonati, Manes Carlo, Manfredini, Pannunzio, Reale Oronzo, Reale Vito, Zancan, Zoccoli.

Rispondono no i Consultori:

Bocconi, Carignani, Cingolani Mario, Fanales, Grieco, Malagugini, Minio, Noce Teresa, Pastore Giulio, Petrone, Piccioni, Schiavi, Tamagnini.

Si astiene dalla votazione il Presidente Fancello.

(Con 18 voti favorevoli, 14 contrari ed una astensione, la proposta Boeri è approvata).

BOERI, *Relatore*, passando alla proporzionale, riferisce che al sistema proposto dal Governo con l'articolo 67, il quale ammette cancellature e preferenze entro la lista, egli in Giunta ha contrapposto un altro sistema che lascia la massima libertà di scelta dei candidati ai singoli elettori. Egli ha ripreso, cioè, il progetto elaborato dalla Commissione nominata dal Governo Bonomi per le elezioni della Costituente, il cui criterio era questo: l'elettore può scegliere dalle varie liste i nomi che crede nel limite di numero che la legge determinerà. La cifra elettorale di una lista sarà costituita dalla somma dei voti riportati da tutti i candidati di lista, divisi per il numero dei candidati stessi.

Nella situazione attuale di fluttuazione dei partiti, di non precisazione della linea dei partiti e di limitata educazione politica, per cui vi sono una infinità di persone che, in perfetta buona fede e seguendo una linea politica che può discendere anche da talune tradizioni, non si sentono di iscriversi all'uno o all'altro partito, ritiene che sia necessario permettere a ciascuno di dare il proprio voto a candidati di sua scelta. Vi sarà chi, orientato verso un determinato partito, segnerà i nomi di determinati candidati di quel partito; vi sarà un altro che vorrà arrivare ad altre combinazioni e darà il voto ad elementi nei quali ritiene di avere fiducia. Crede, cioè, necessario contemperare la possibilità di schierarsi per un determinato raggruppamento politico con la possibilità di scegliere le persone in cui si ha fiducia.

FUSCHINI è contrario alla proposta Boeri, la quale ripete la confusione contro la quale egli si è opposto poco fa: come prima si voleva una interferenza del sistema della proporzionale nel sistema maggioritario, la proposta Boeri tende ad una interferenza del sistema maggioritario nel sistema della proporzionale. Contro di ciò egli sostiene che l'articolo 67 deve rimanere come è stato proposto dal Governo, in modo che l'elettore possa manifestare la preferenza per taluni dei candidati della lista da lui prescelta ed effettuare la cancellazione di alcuni di essi. Non può consentire che nel sistema della proporzionale le cancellazioni possano essere sostituite con nomi scelti in altre liste, perché nella proporzionale deve avere la prevalenza il voto di lista, non inficiato da *panachage* o sostituzioni.

REALE ORONZO riconosce che la proposta Boeri tende a limitare il valore della proporzionale, rappresenta, cioè, una contaminazione della proporzionale; ma crede che le ragioni le quali inducono a preferire la proporzionale in determinati comuni possano essere soddisfatte quando il *panachage* che propone il Consultore Boeri sia limitato, perché se il *panachage* è limitato, prevale sempre il carattere di votazione di lista. Se la proposta Boeri passasse integralmente, effettivamente si avrebbe una elusione della proporzionale e un ritorno del sistema maggioritario sotto il nome di proporzionale, nel che egli non potrebbe consentire; ma, se il *panachage* è limitato, ritiene assicurata la soddisfazione di quelle regioni in difesa delle quali si è schierato il collega Fuschini e nello stesso tempo si dà all'elettore una certa libertà rispetto al monopolio dei partiti.

PICCIONI dichiara che voterà contro la proposta Boeri, quindi a favore di quella del Governo, e, a spiegazione, si riporta ai motivi esposti dal Consultore Fuschini: con la proposta Boeri, anche con la limitazione Reale, si infirmerebbe l'applicazione della proporzionale, che è stata accettata. Ricorda che già nel 1920, in sede di elezioni politiche, si ebbe l'applicazione di un limitato *panachage*, che però fu subito abbandonato, perché si vide che era in contraddizione col sistema della proporzionale.

D'altra parte il criterio dell'omogeneità dell'amministrazione, che è certamente tenuto presente nella compilazione delle singole liste, anche attraverso la designazione di tecnici che sono strettamente necessari per la funzionalità delle amministrazioni, sarebbe con la proposta Boeri abbandonato alla discrezione più o meno capricciosa dei singoli elettori, che farebbero le cancellazioni per simpatie personali, anziché in considerazione delle necessità strutturali dell'amministrazione comunale.

LIBONATI appoggia la proposta Boeri proprio per l'ultima considerazione fatta dal Consultore Piccioni. per assicurare la funzionalità dell'amministrazione sarà bene lasciare all'elettore la facoltà di scegliere elementi che ritenga adatti, compresi in altre liste.

PRESIDENTE mette in votazione la proposta Boeri, avvertendo che è stato domandato dal proponente l'appello nominale.

REALE ORONZO dichiara di associarsi alla proposta Boeri.

FUSCHINI, *ff. Segretario*, fa la chiama.

Rispondono sì i Consultori

Andreis, Bencivenga, Bergmann, Boeri, Cassandro, Cianca, Libonati, Manes Carlo, Manfredini, Pannunzio, Reale Oronzo, Zoccoli.

Rispondono no i Consultori

Avanzini Massimo, Bocconi, Bozzi, Carignani, Cingolani Mario, Fanales, Fuschini, Grieco, Malagugini, Minio, Noce Teresa, Pastore Giulio, Petrone, Petti, Piccioni, Schiavi, Tamagnini, Zancan.

Si astengono dalla votazione il Presidente Fancello e i Consultori Amatucci e Reale Vito.

(Con 12 voti favorevoli, 18 contrari e 3 astensioni, la proposta Boeri non è approvata).

PRESIDENTE avverte che, poiché il Consultore Reale Oronzo si è associato alla proposta Boeri senza insistere nel suo emendamento, con l'esito di questa votazione risulta approvato il sistema proposto dal Governo.

LUZZATTO avverte che i Consultori socialisti avrebbero sollevata la questione del premio di maggioranza in relazione ai piccoli comuni, se la proporzionale fosse stata estesa a questi. Non essendo ciò avvenuto la questione non può essere sollevata.

BOERI, *Relatore*, fa rilevare che la questione si presenta nei grandi comuni, per i quali si adotta la proporzionale, e può avvenire che si abbia una differenza molto limitata fra maggioranza e minoranza. La vecchia legge, tutta basata sul sistema maggioritario, stabiliva l'obbligo dell'astensione dei componenti la Giunta da alcune votazioni, e particolarmente da quelle relative ai conti consuntivi, talché poteva avvenire, ed è avvenuto a Milano, che, essendo la maggioranza socialista molto relativa rispetto alla minoranza, nella votazione del consuntivo la maggioranza, con l'astensione dei membri della Giunta, si trovava in minoranza. La Giunta si è preoccupata di tale questione, che fu sollevata anche nel 1921, e propone di introdurre una disposizione la quale, per rendere possibile il funzionamento delle amministrazioni in cui si abbia una maggioranza limitata, elimini quelle disposizioni di carattere eccezionale, che restringono il voto della maggioranza.

PRESIDENTE mette in votazione questa proposta.

(È approvata).

BOERI, *Relatore*, riferisce che, mentre lo schema in discussione prescrive che, in caso di morte di taluno degli eletti, nel posto resosi vacante si sostituisca il candidato che, nella lista del consigliere mancato, abbia conseguito la più alta cifra elettorale, ma ciò solo fino ad un anno dopo le elezioni, la Giunta è venuta all'unanimità nella determinazione di proporre che la sostituzione possa avvenire anche dopo l'anno, durante il quadriennio di vita del Consiglio comunale.

PRESIDENTE mette in votazione questa proposta.

(È approvata).

BOERI, *Relatore*, avverte infine che la Giunta ha ritenuto che non sia il caso di affrontare oggi il problema del sistema elettorale per le elezioni provinciali, dato che il Governo non intende far coincidere le elezioni provinciali con quelle comunali, e che si debba invitare il Governo a stralciare questa parte dello schema, per evitare che la questione delle elezioni provinciali possa far ritardare l'applicazione della legge.

AVANZINI MASSIMO è favorevole allo stralcio, ma fa presente per gli opportuni provvedimenti come le provincie settentrionali siano rette da persone elette dal Governo Alleato.

ROMITA, *Ministro dell'interno*, dichiara che il Governo non si è ancora pronunciato su questa questione, perché non ha avuto il tempo di occuparsene a causa della crisi. Ma presenterà presto una legge per cui è probabile che si possano evitare provvisoriamente le elezioni dei Consigli provinciali. Il Governo si preoccupa di fare separatamente le elezioni provinciali e di dare ad esse un ordine legale.

PRESIDENTE mette ai voti la proposta di stralcio delle disposizioni relative alle elezioni provinciali.

(È approvata).

PICCIONI lamenta che in questo schema non sia stabilita l'obbligatorietà del voto, che, particolarmente nel momento attuale, ritiene sia una necessità di carattere morale prima, e indubbiamente politico poi.

È noto, per numerosi precedenti, quanto sia larga in Italia l'astensione dalle urne: sarebbero quindi piuttosto avventate le previsioni circa l'esito delle prossime consultazioni elettorali. Perciò, al di fuori di ogni discussione teoretica su cui potrebbe manifestarsi un contrasto, specialmente con le tesi estreme dei liberali, ritiene, che dal punto di vista politico vi sia oggi la necessità di indurre il corpo elettorale a partecipare nella misura più alta alla consultazione elettorale. Cita, in proposito, l'esempio di altri paesi, come la Francia, un cui qualche tempo fa è stato affermato il principio della obbligatorietà del voto, quale riprova che l'obbligatorietà ha ottenuto un risultato politico concreto, e, poiché si tratta di un principio d'ordine generale che non investe o favorisce l'uno o l'altro partito, ma riguarda tutti i partiti e tutte le correnti politiche, sostiene che anche in Italia, specialmente con riferimento alla situazione attuale, si debba affermare senz'altro l'obbligatorietà.

Circa le sanzioni da comminare per chi non adempia quest'obbligo, sulle quali le opinioni sono discordi, pensa che non sia difficile, con un po' di buona volontà, trovarne un tipo soddisfacente, o graduarle in modo che non possano produrre sconvolgimenti specie nel lavoro degli organi giudiziari, come da molti è stato lamentato. Accenna a sanzioni che limitino il diritto a concessioni spe-

ciali e a lievi sanzioni pecuniarie, che non implicino un aggravio di lavoro per la magistratura, ma insiste sulla necessità di una qualsiasi sanzione che stia a significare che il voto non è soltanto un dovere sociale, ma anche un obbligo legale, e conclude affermando che è necessario sanzionare anche nella legge elettorale amministrativa questa obbligatorietà.

BOERI, *Relatore*, premette che è nettamente contrario all'obbligatorietà del voto, ma, prescindendo dalla sua opinione personale, osserva che non è il caso fare in questa sede l'esame del problema. La Commissione sta ora esaminando molto rapidamente lo schema che le è stato sottoposto, per affrettarne l'approvazione e non ritardare le elezioni amministrative. Ora la questione della obbligatorietà del voto, che darebbe luogo a manifestazioni di pareri diversi, non ha affatto carattere d'urgenza assoluta. Anche se la legge elettorale amministrativa venisse pubblicata domani, rimarrebbe sempre un periodo sufficiente di tempo per affrontare il problema della obbligatorietà con provvedimento a parte. Ricorda al riguardo che anche durante il Ministero Bonomi era stato preparato un progetto per l'obbligatorietà del voto, che, se fosse stato approvato, avrebbe avuto valore anche per le elezioni amministrative oltre che per quelle politiche. È sempre possibile dunque presentare un disegno di legge apposito. Ma, ripete, non si deve pretendere di risolvere la questione per le elezioni amministrative, mentre essa involge l'esame di argomenti molto complessi, che potrebbero far ritardare l'applicazione della legge.

CASSANDRO afferma che nello schema che si discute si notano due lacune: una nelle varie disposizioni ed un'altra nelle pregiudiziali al decreto.

La lacuna nelle disposizioni è quella della mancanza del voto obbligatorio, a proposito della quale si associa alle considerazioni esposte dal collega Piccioni; né vede perché l'introduzione del voto obbligatorio dovrebbe ritardare l'approvazione del decreto. La norma del voto obbligatorio potrebbe essere stabilita dall'Assemblea plenaria.

La seconda lacuna è la mancata considerazione delle categorie di cittadini escluse dal diritto di voto, le quali sono considerate solo con riferimento ad una legislazione precedente del Governo italiano, molto complessa, mentre nello schema della legge elettorale politica che la Consulta si accinge a discutere vengono elencate le categorie degli

esclusi. Si tratta di un quesito pregiudiziale: si tratta cioè, di vedere se è possibile far riferimento ad una legislazione esistente, oppure se si deve discutere l'argomento in questa sede e indicare quali siano le categorie degli esclusi; oppure ancora se si debba riferirsi alle decisioni che prenderà l'Assemblea consultiva in seduta plenaria.

PRESIDENTE crede che una questione così grave come quella del voto obbligatorio non si possa trattare ora, in fine di seduta, e che occorrerà rinviarla.

PICCIONI ha inteso fare solamente l'impostazione della questione, affinché sia possibile inserire la norma nel decreto per le elezioni amministrative; ma conviene che è opportuno rimandare la discussione — che è però necessaria — dell'argomento.

PRESIDENTE rinvia il seguito della discussione a domani alle 9.30.

La seduta termina alle 17.30.