

tizzare diverse soluzioni. Nega in modo assoluto che la proposta del relatore sia funzionale a garantire la presenza della DC nel Paese. Tale proposta invece è la sintesi del dibattito svoltosi, contenendo anche sacrifici delle posizioni inizialmente espresse dalla DC, che sostiene l'opportunità della semplicità e chiarezza del voto. Il suo gruppo era originariamente a favore dell'attribuzione con sistema proporzionale del 25 per cento dei seggi, conformemente all'esito referendario, perché l'individuazione di una quota diversa può essere collegata a posizioni ed esigenze di parte.

Il sistema del voto unico discende dal *referendum*, la cui indicazione deve essere rispettata. Deve essere evitata la formazione di liste in base alle indicazioni dei soli organi di partito ed in tale contesto si pone la scelta per il meccanismo a voto unico.

Lo scomputo è invece pensato per consentire una rappresentanza più larga, proprio perché il gruppo democristiano ha sempre sostenuto la massima rappresentanza del pluralismo culturale. Per questo il meccanismo dello scomputo intende evitare la scomparsa dei gruppi minori. È dunque necessario potere determinare un sistema elettorale che aggregi le diverse forze senza azzerare tuttavia significative realtà esistenti nel Paese. Anche la delimitazione a livello regionale o subregionale concorre a determinare tali fattori.

In sintesi le indicazioni testè date chiariscono la posizione del suo gruppo, già indicata dal deputato Bodrato. È disposto a rinunciare a taluno dei principi per potere definire un sistema elettorale quanto più corrispondente all'esito referendario e nel rispetto della eterogenità delle forze politiche, sia pure con un maggiore accorpamento rispetto al passato.

Il Presidente Adriano CIAFFI rinvia quindi il seguito dell'esame alla seduta pomeridiana, che avrà inizio alle 15,30.

*La seduta termina alle 13,20.*

#### IN SEDE REFERENTE

*Mercoledì 2 giugno 1993, ore 15,45. — Presidenza del Presidente Adriano CIAFFI. — Intervengono il ministro per i rapporti con il Parlamento Paolo Barile ed il ministro per le riforme elettorali e istituzionali Leopoldo Elia.*

#### Proposte di legge:

**TASSI:** Riordino delle circoscrizioni per la elezione della Camera dei deputati in Veneto e Friuli-Venezia Giulia (60).

**OCCHETTO** ed altri: Nuove norme per l'introduzione dello scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno eventuale, con lista unica nazionale, doppio voto e recupero dei secondi eletti nei collegi, per l'elezione della Camera dei deputati. Norme per la moralizzazione delle campagne elettorali (102).

(Parere della V, della VI e della VII Commissione).

**MAMMI:** Riforma uninominale del sistema elettorale per la Camera dei deputati con ballottaggio a doppio turno e correzione proporzionale (104).

**FORLANI** ed altri: Modifiche al testo unico delle recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, recante norme per la elezione del Senato della Repubblica (535).

**ALTISSIMO** ed altri: Modifiche alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, recante norme per la elezione del Senato della Repubblica (868).

**ALTISSIMO** ed altri: Modifiche al testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per l'elezione della Camera dei deputati secondo il sistema elettorale a doppio turno in collegi uninominali (869).

(Parere della II Commissione).

**D'INIZIATIVA POPOLARE:** Norme per l'elezione della Camera dei deputati attraverso un sistema uninominale maggioritario ad un turno con parziale correttivo proporzionale (889).

**POTI:** Modifica del sistema elettorale (960).

(Parere della XII Commissione).

**TATARELLA:** Modifica dell'articolo 7 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, sulle ineleggibilità a parlamentare dei consiglieri regionali (962).

**SAVINO:** Modifiche al testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (1600).

**D'INIZIATIVA POPOLARE:** Riforma delle norme legislative relative all'elezione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, dei consigli comunali e regionali (1957).

**ZANONE:** Norme per l'elezione della Camera dei deputati a sistema uninominale con secondo voto, e per la disciplina della campagna elettorale (2052). (Parere della V Commissione).

**MATTARELLA:** Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati (2331).

(Parere della II e della VII Commissione).

**BOSSI ed altri:** Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati (2397).

(Parere della II Commissione).

**SAVINO:** Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati (2496).

**LANDI:** Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati (2521).

**NANIA:** Norme per l'elezione della Camera dei deputati (2604).

**SAVINO:** Norme per l'elezione della Camera dei deputati con sistema maggioritario plurinominale (2606).

**SEGNI ed altri:** Norme per l'elezione della Camera dei deputati attraverso un sistema uninominale-maggioritario con parziale correttivo proporzionale (2608).

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame delle abbinate proposte di legge.

Il deputato Aldo TORTORELLA (gruppo del PDS) fa presente di avere presentato con altri rappresentanti del suo gruppo l'emendamento 1.99 che, pur inserendosi nella stessa linea dell'emendamento Barbera 1.113 se ne differenzia per un aspetto significativo: infatti l'emendamento Barbera 1.113 prevede che il 65 per cento dei seggi venga assegnato secondo il sistema uninominale maggioritario e il 25 per cento dei seggi secondo il sistema proporzionale, che la domenica seguente al primo turno elettorale abbia luogo un secondo turno ai fini dell'attribuzione del restante 10 per cento dei seggi di ogni circoscrizione elettorale e che ad esso prendano parte due liste nazionali collegate ai due gruppi di candidati nei collegi uninominali, con lo stesso contrassegno, che ab-

biano avuto la maggior cifra elettorale nazionale. Da tale proposta l'emendamento da lui firmato 1.99 si differenzia in quanto prevede che al secondo turno per l'attribuzione del 10 per cento dei seggi prendano parte due liste o anche due coalizioni di liste. Ritiene che il punto nodale della riforma in esame riguardi le modalità di calcolo dello scorporo dei voti ottenuti dai candidati eletti nei collegi uninominali, ai fini del riparto proporzionale. In proposito è stato sostenuto nel dibattito svoltosi fino ad ora che l'attribuzione dei seggi secondo il criterio maggioritario e quella secondo il criterio proporzionale debbano seguire binari nettamente separati; osserva che un sistema così delineato attribuirebbe un considerevole premio ai maggiori partiti. Se si ritiene che il risultato referendario abbia imposto il principio dell'uninominale maggioritario con correttivo proporzionale, allora non si dovrebbe prevedere che la percentuale dei seggi da attribuire secondo il sistema maggioritario sia superiore al 75 per cento, cioè sia superiore a quanto è emerso dal risultato referendario; mantenendo nettamente scissi il canale proporzionale da quello uninominale maggioritario, i più grandi partiti recupererebbero, in sede di riparto proporzionale dei seggi, gli stessi voti che hanno già utilizzato per l'elezione dei candidati nei collegi uninominali. Poiché il suo gruppo non accetta una soluzione di tal genere, ritiene che il canale uninominale maggioritario e il canale proporzionale debbano essere in qualche modo collegati. Osserva inoltre che, per quanto riguarda la Camera, il testo costituzionale non prevede un riferimento regionale, previsto invece per il Senato; pertanto per la Camera si dovrebbe far riferimento esclusivamente a liste nazionali in modo da garantire un'unificazione nazionale dell'elettorato che si contrapponga all'idea del Senato come Camera delle regioni. Il suo gruppo, al fine di favorire le coalizioni, ha proposto che le liste suddette si colleghino a candidati nei collegi uninominali con medesimo contrassegno e che si coalizzino quindi, al secondo turno, in schieramenti che rappresentino alternative di governo. In tal modo si

favorisce la scelta da parte dell'elettorato di una maggioranza di governo. Secondo il movimento referendario, la riforma elettorale dovrebbe mirare a favorire l'alternanza al governo e la stabilità, ma se non si prevede un premio, si rischia non solo il trasformismo localistico, ma anche l'ingovernabilità. Pertanto il suo gruppo, come già rilevato, ha proposto un secondo turno elettorale in cui su base nazionale l'elettorato possa scegliere tra l'una e l'altra coalizione destinata a governare. Se tale meccanismo non venisse condiviso, se ne indichi pure un altro, purché sia chiaro che il riferimento delle liste deve essere nazionale.

Il deputato Stefano PASSIGLI (gruppo repubblicano) fa presente che gli emendamenti presentati dal suo gruppo scaturiscono dalla preoccupazione di avere constatato una discrasia tra gli obiettivi che ci si propone di realizzare e le proposte avanzate dai vari gruppi le quali paiono inadeguate a realizzare i suddetti obiettivi. Tutti affermano l'esigenza di introdurre un sistema elettorale in grado di garantire maggioranze stabili di governo e danno per scontato che la frammentazione partitica attuale sia la maggiore responsabile dei vizi del sistema. È stato più volte ribadito giustamente che il sistema maggioritario di per sé non è in grado in senso assoluto di assicurare, ma solo di facilitare la formazione di aggregazioni solide. V'è da chiedersi quindi se il sistema maggioritario, così come è previsto dal testo base, sia in grado di offrire una spinta idonea per la formazione di una maggioranza di governo e se il correttivo proporzionale, previsto dal medesimo testo base, sia effettivamente finalizzato a consentire una rappresentanza delle minoranze oppure sia invece diretto a correggere gli effetti del sistema maggioritario a vantaggio dei partiti maggiori, garantendo loro un recupero in quelle zone del territorio nazionale in cui si immagina non abbiano larghi consensi. Il suo gruppo ritiene che sia necessario introdurre un sistema a doppio turno, in quanto il sistema a turno unico non garantirebbe la formazione di una

maggioranza di governo. Gli emendamenti presentati dal suo gruppo, quindi, prevedono due turni, dando per scontato un rapporto percentuale tra uninominale e proporzionale del 75 per cento - 25 per cento, con un recupero proporzionale che si basi sui voti del primo turno e con una soglia del 7 per cento tale da favorire le aggregazioni tra le liste. Il 25 per cento dei seggi dovrebbe essere ripartito tra tutte le liste che partecipano al primo turno elettorale, escludendo quindi lo scorporo dei voti ottenuti dai candidati eletti nei collegi uninominali. Ribadisce che il suo gruppo ritiene che il sistema del doppio turno è quello che maggiormente favorisce le aggregazioni tra liste; una aggregazione che si formasse in vista del secondo turno costituirebbe non già un puro cartello elettorale, bensì una precisa indicazione di una coalizione candidata a governare. Quale la Commissione dovesse accedere all'ipotesi di un sistema a turno unico, comunque dovrebbe essere garantita la rappresentanza delle minoranze.

Quanto alle dimensioni delle circoscrizioni ritiene che esse debbano essere sufficientemente ampie, cioè debbano corrispondere a quelle utilizzate per le elezioni europee. Per quanto riguarda lo scomputo dei voti ottenuti dai candidati eletti nei collegi uninominali, ritiene che dovrebbe essere abbandonato il criterio dei voti e adottato quello dei seggi: certamente è possibile che le forze politiche, per aggirare il meccanismo dello scomputo, possano presentarsi con simboli diversi sia nei collegi uninominali sia ai fini del riparto proporzionale, ma è possibile introdurre, per evitare ciò, opportuni accorgimenti tecnici. Comunque, prescindendo dagli aspetti tecnici, deve essere chiaro che lo scomputo deve essere finalizzato alla rappresentanza di quelle forze minori eccessivamente sacrificate dal sistema uninominale maggioritario e scarsamente aggregabili; non è ammissibile che si sostenga un principio e poi in concreto si tenti di introdurre surrettiziamente strumenti che vanificano gli effetti. Quanto al rischio delle contrattazioni tra le forze politiche partecipanti alla competizione elettorale

non è possibile non ammettere che esse rappresentano un dato indefettibile: il problema piuttosto è valutare quando tali negoziazioni debbano realizzarsi. Il suo gruppo ritiene che, mentre le negoziazioni poste in essere prima delle elezioni vengono decise nel chiuso di una stanza da pochi personaggi e quindi in modo non trasparente, quelle che avvengono dopo il primo turno, elettorale, in vista del secondo turno, sono finalizzate a garantire una maggioranza di governo e orientate dalla scelta elettorale compiuta al primo turno.

Il correttivo proporzionale previsto dal testo base in realtà consente ai maggiori partiti di essere rappresentati anche in quei collegi dove sono minoritari; risulta quindi comprensibile la proposta, formulata poc'anzi dal deputato Tortorella, mirante all'introduzione di un correttivo che faciliti la formazione di una maggioranza di governo e che è in effetti un premio di coalizione, ma suscita forti dubbi su un correttivo che si riferisca al 10 per cento dei seggi.

Osserva inoltre, con riferimento alla proposta formulata nel corso della seduta antimeridiana di oggi dal deputato Segni circa l'opportunità di introdurre nel nostro Paese il sistema delle « primarie », che esse hanno avuto senz'altro un'importante funzione in taluni Paesi, ma ora, anche in quei Paesi in cui il sistema delle « primarie » è più fortemente radicato, esso ha perduto gran parte del peso politico che aveva. L'introduzione delle « primarie » nel nostro Paese richiederebbe l'individuazione dei soggetti che debbano esprimersi in tale fase, cioè se debbano essere gli iscritti ai partiti oppure i fautori di nuovi movimenti aggregativi, ma occorre tenere presenti gli effetti deleteri che l'introduzione delle « primarie » avrebbe in quelle zone del territorio nazionale ormai dominate dalla malavita organizzata. È evidente dunque che molte delle proposte presentate, pur scaturendo dalle migliori intenzioni, non sono confacenti rispetto agli obiettivi che si propongono di realizzare. Ribadisce infine che il suo gruppo è favorevole ad un sistema a doppio turno in

quanto in vista del secondo turno si favorirebbe la formazione di coalizioni che si candidano per governare.

Il deputato Silvano LABRIOLA (gruppo del PSI), dopo avere rilevato che la fase della discussione sull'articolo 1 del testo unificato coincide con l'illustrazione degli emendamenti ad esso riferiti, fa presente che tale modo di procedere pone un problema di metodo poiché l'articolo 1 del testo unificato predisposto dal relatore contiene un intero provvedimento legislativo. Ritiene quindi che tale articolo dovrà essere disaggregato, perché altrimenti si introdurrebbe un voto « bloccato », ovvero votando l'articolo 1 si voterebbe l'intera legge elettorale. Intende formulare tale considerazione, vista la delicatezza della materia elettorale, per evitare qualunque controversia sotto il profilo formale nel rispetto dei termini assegnati dall'Assemblea.

Il Presidente Adriano CIAFFI, condividendo le considerazioni formulate dal deputato Labriola, fa presente che l'osservazione relativa al fatto che l'articolo 1 comprende tutta la legge elettorale va completata nel senso che anche gli emendamenti, nella loro individualità, sono riferiti appunto all'unicità dell'articolo 1.

Il deputato Silvano LABRIOLA (gruppo del PSI) fa presente che ogni articolo ha un determinato contenuto normativo e nella materia elettorale va evitato che un singolo articolo comprenda il testo di una legge. Rileva poi che l'articolo 1 del testo predisposto dal relatore prevede una definizione ambigua dell'esercizio del voto visto come obbligo; tale concezione deve essere superata dovendosi intendere l'esercizio del voto un diritto pubblico soggettivo, di tipo politico, rilevante sotto il profilo delle libertà fondamentali. Tutto ciò anche per evitare pronunce giurisprudenziali che non tutelino adeguatamente la libertà dei cittadini di partecipare o meno alla competizione elettorale, senza sanzione alcuna. Ricorda infatti che i promotori del *referendum* hanno sostenuto l'avvi-

cinamento dei cittadini alla vita pubblica ed è quindi necessario attribuire all'esercizio del voto il significato proprio; perciò, proprio nell'interesse della cultura referendaria, occorre precisare meglio la portata di tale questione.

Una tematica principale è costituita dal significato da attribuire al principio maggioritario ed auspica, a tale proposito, che il deputato Barbera possa fornire risposte alle considerazioni che si accinge a svolgere: infatti, da tali risposte dipenderà il suo atteggiamento per la votazione degli emendamenti presentati dal deputato Barbera. Peraltro il modo di procedere della Commissione conferma alcune perplessità già manifestate: si determina infatti uno squilibrio tra la concezione favorevole al turno unico — fatta propria dai gruppi della DC, della lega Nord, dei federalisti europei e dalla maggioranza del gruppo socialista, e già sostenuta con fermezza da Martinazzoli presso la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali — e un fronte opposto che invece non c'è. A tale proposito giudica assai chiarificatore il voto espresso dalla Commissione, con l'astensione del PDS, allorché è stato assunto quale testo base per il seguito dell'esame il testo unificato presentato dal relatore. Rileva peraltro che l'astensione del gruppo del PDS non si è tradotta in emendamenti sul doppio turno: il PDS infatti presenta varie ipotesi di doppio turno tanto diverse fra loro, più di quanto sia diversa l'ipotesi tra doppio turno e turno unico. Ma le differenziazioni riguardano tutti i gruppi, tra cui il gruppo socialista.

Guarda con preoccupazione le divisioni all'interno delle forze di sinistra, posto che si dovrebbero invece formare due schieramenti, uno conservatore ed uno progressista, ed all'interno di quest'ultimo il PSI dovrebbe svolgere un ruolo importante. Chiede quindi al deputato Barbera di spiegare come la sua proposta possa conciliarsi con il meccanismo previsto dalla legge elettorale del 1953: occorre infatti chiarire la differenza tra il meccanismo maggioritario ivi previsto e il sistema maggioritario proposto da Barbera. Si parte infatti da un

giusto presupposto ma poi si rischia di realizzare un'attitudine « briciolara » ovvero attribuire le briciole con il riparto della quota proporzionale. Ricorda allora il contenuto della sua proposta che attribuisce soltanto il dodici, tredici per cento dei voti con il sistema proporzionale, meccanismo che non inficia il sistema maggioritario, ma che costituisce una quota ridotta per dare una « tribuna » alle forze minoritarie presenti nel Paese. Se ci si rifà quindi alla legge elettorale del 1953, si creano non pochi problemi; se invece non è quello il modello, occorre ragionare tenendo presente la forma di Governo. In tal caso è necessario introdurre dei vincoli se si attribuisce al doppio turno una valenza significativa per le coalizioni di Governo. Ci si chiede infatti quale tipo di vincolo assumano i soci contraenti della coalizione rispetto alla maggioranza di Governo e rispetto anche alle decisioni di altri organi costituzionali. Se si forma infatti una determinata maggioranza, si chiede che garanzia abbia l'elettore rispetto alla formazione di un diverso indirizzo politico ed in che modo il Presidente della Repubblica possa esercitare i poteri di cui all'articolo 92 della Costituzione, a fronte di un voto popolare su una coalizione, vincolante per l'intera legislatura. Invita quindi i deputati Barbera e Tortorella a fornire rassicurazioni rispetto ai problemi posti. Egli sarebbe pure incline al doppio voto, ma occorre che siano forniti i necessari chiarimenti, nelle sedi parlamentari opportune e non all'esterno.

Un'altra questione riguarda il significato del doppio voto, come ipotizzato dal relatore: si chiede infatti se la ragione del doppio voto sia quella di garantire il recupero proporzionale. Se invece il doppio voto è altro, occorre fornire delle spiegazioni. Peraltro egli ha letto alcune dichiarazioni che attribuirebbero un significato preciso al doppio voto: con il primo voto l'elettore vota il « nuovo », dandosi ampio spazio al collegio uninominale maggioritario e alla personalizzazione; con il secondo si attribuisce il voto ai partiti, ovvero all'antico. Se così fosse, le critiche formulate al doppio voto sarebbero sacro-

sante; ma se si preferisce il doppio voto in unico turno al doppio turno elettorale, devono essere fornite adeguate spiegazioni. Peraltro comprende le reazioni del relatore quando si parla del suo testo come di un « papocchio », ma bisogna dissipare i dubbi con il supporto di adeguate ragioni. Si conosce infatti un solo precedente di doppio voto e ci si chiede quindi, rispetto alla logica del doppio voto tedesco, quale potrebbe essere la logica del doppio voto ipotizzato dal relatore. Egli è poco interessato alla questione dello scomputo dei voti ottenuti dai candidati eletti nei collegi uninominali, poiché è una questione di minore rilievo. Però, quello che vuole sapere è se si esclude il ricalcolo proporzionale sul piano nazionale. Diverso è invece il caso se si fa riferimento alla circoscrizione: a tale proposito fa presente che nel testo del relatore esiste una zona grigia ovvero la delimitazione delle circoscrizioni. L'unico dato certo è che il soggetto chiamato a stabilire le circoscrizioni è il Governo, elemento che ritiene inaccettabile.

Dopo che il relatore Sergio MATTARELLA (gruppo della DC) ha chiesto al deputato Labriola dove emerga tale dato rispetto al testo da lui predisposto, il deputato Silvano LABRIOLA (gruppo del PSI) fa presente che dal testo unificato del relatore non si ricavano concetti chiari ed univoci per comprendere la delimitazione delle circoscrizioni. È invece necessario che nella legge elettorale siano fissati criteri certi di individuazione delle circoscrizioni, sia per il ricalcolo dei resti sia perché non vorrebbe vedere rispuntare la logica « briciolara » in relazione all'attuazione della legge stessa. Occorre invece che dalla legge risulti chiaramente quali sono i collegi e le circoscrizioni, dovendosi limitare il Governo solo a rettifiche di confine, non procedendo invece alla delimitazione di aree geografiche. In particolare deve essere nota la popolazione abitativa dei collegi ed anche le singole circoscrizioni non possono risultare eterogenee. Il criterio dovrà essere in ogni caso deciso dalla Commissione: che sia quello

delle regioni o delle circoscrizioni europee o delle dieci macro-regioni individuate dalla Fondazione Agnelli. Altre formule infatti non danno certezze e delegare la delimitazione dei collegi e delle circoscrizioni al Governo sarebbe un errore gravissimo.

Ha poi la sensazione che il futuro non sia definito: si può andare verso tendenze istituzionali di un certo tipo, che omologhino l'Italia alle grandi democrazie europee – e a tale proposito non comprende, ad esempio, come un Paese come la Spagna abbia raggiunto i risultati che l'Italia non ha invece conseguito – oppure si può pervenire ad altri scenari, con un Parlamento debole, una stampa non pura, con situazioni che non riguardano la politica, che potrebbero determinare debolezze nelle istituzioni. Infatti, con la legge elettorale si modifica la forma di governo. Già nella prima parte della undicesima legislatura si sono registrati segnali premonitori significativi sotto il profilo della forma di governo; ed oggi, infatti, il Governo ha un sostegno parlamentare molto atipico, proprio di fasi transitorie. Si chiede quindi qualora non si considerasse la fase attuale come transitoria, se il Parlamento potrebbe accettare il presente rapporto tra Governo e Parlamento; pur apprezzando l'attuale compagine governativa, egli non crede che, a regime, il Parlamento potrebbe accettare questo tipo di rapporto con il Governo, poiché si registrerebbe una grave debolezza del Parlamento, dei partiti e dei soggetti non rappresentati. Il Governo invece non è debole, tanto da affermare che se il Parlamento non varerà la legge elettorale sarà il Governo a farla. Di fronte a tali affermazioni nessuno risponde, elemento questo sino a ieri inimmaginabile.

Dopo che il Ministro per le riforme elettorali ed istituzionali Leopoldo ELIA ha fatto presente che nessuno ha mai detto quanto richiamato poc'anzi, il deputato Silvano LABRIOLA (gruppo del PSI) rileva che è opinione generale, che trova spazio anche nella stampa, la considerazione che, se il Parlamento non farà la legge eletto-

rale, sarà il Governo a provvedere in tal senso. Si chiede quindi se questo tipo di rapporto tra Governo e Parlamento potrebbe realizzarsi a regime. A tale proposito fa presente di avere letto alcuni giorni fa le considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia, in cui si è proposto di rimuovere il divieto per le banche di assumere partecipazioni in attività imprenditoriali: questo risulterebbe una rivoluzione rispetto al passato. Il Parlamento deve quindi badare a non commettere errori e ad evitare contraddizioni nella definizione della nuova legge elettorale, perché altrimenti si farà del prossimo Parlamento lo specchio dell'attuale Parlamento a regime, con una ineliminabile prevalenza del Governo nei confronti del Parlamento.

Il Presidente Adriano CIAFFI fa presente che deve essere chiarito il modo in cui possa funzionare l'attribuzione dei seggi secondo il sistema proporzionale, innestandosi su un sistema maggioritario uninominale a doppio turno. Infatti finora nel dibattito non si è registrata una pari attenzione ai problemi concernenti l'applicazione del doppio turno elettorale.

Il deputato Marco BOATO (gruppo dei verdi) sottolinea che la questione appena sollevata è una delle più difficili da risolvere. Quanto alla questione già richiamata dal deputato Labriola in ordine all'articolazione del testo unificato, che è composto da due soli articoli recanti una complessa partizione interna, può sorgere il sospetto che l'unica ragione sia quella di consentire, laddove si mostrasse necessario, la posizione di due sole questioni di fiducia da parte del Governo, per accelerare la conclusione dell'esame. Altrimenti dovrebbe essere chiarito il motivo per cui non sia stata scelta la più agevole articolazione in più articoli. Propone quindi che il relatore effettui una scomposizione tecnica del testo, suddividendolo in più articoli in corrispondenza con le diverse disposizioni modificate. Per parte sua vedrebbe con grande difficoltà l'evenienza che la questione di fiducia venga posta sulla legge

elettorale, nel momento che tra l'altro verrebbe così modificata la stessa base parlamentare del Governo.

Il relatore Sergio MATTARELLA (gruppo della DC) ricorda che già la proposta n. 2331 di cui è primo firmatario reca una partizione degli articoli analoga a quella del testo unificato: essa intendeva così ripartire tra i due articoli la materia del sistema elettorale, da una parte, e delle circoscrizioni, dall'altra. Qualora si intenda suddividere il testo in più articoli, non ha motivo per opporsi.

Dopo che il deputato Marco BOATO (gruppo dei verdi) ha invitato il relatore a procedere in tal senso, il Presidente Adriano CIAFFI sottolinea che il testo unificato nell'attuale articolazione permette una più agevole contrapposizione tra le soluzioni alternative. Perciò invita il relatore a non suddividere il testo unificato in questa fase. In un momento successivo sarà possibile procedere ad una più articolata suddivisione tecnica del testo.

Il deputato Marco BOATO (gruppo dei verdi) sottolinea che allora potrà procedersi alla disaggregazione del testo unificato al termine dell'esame in Commissione, per la presentazione del testo stesso in Assemblea. Rileva che fin dal settembre 1992 ha sostenuto la necessità, stante lo stretto rapporto tra riforme elettorali e riforme istituzionali, di procedere prima alle modifiche costituzionali e, successivamente, alla riforma elettorale. Adesso è necessario procedere a Costituzione vigente, ma ciò non esclude l'introduzione di ipotesi tali da agevolare la formazione di maggioranze di governo. Dunque, con la modifica del sistema elettorale sarà possibile rendere più visibile la *leadership* della maggioranza di governo, con un'indicazione che, pur senza nulla togliere all'autonoma valutazione del Capo dello Stato, potrà essere utile per la nomina del Presidente del Consiglio.

Il deputato Silvano LABRIOLA (gruppo del PSI) chiede quale possa essere allora la

soluzione nel caso di impedimento del leader ad assumere la carica.

Il deputato Marco BOATO (gruppo dei verdi) fa presente che si tratterebbe esclusivamente di una *leadership* di carattere politico, per cui non sorgerebbero comunque problemi per la nomina di un altro Presidente del Consiglio. Sottolinea che, se non si voterà in tempi assai ravvicinati — cosa che considera difficile prima della primavera del 1994 — si dovrà consentire la riforma costituzionale per quanto riguarda almeno la forma di governo, in particolare per l'elezione del primo ministro da parte del Parlamento, al fine di consentire una piena attuazione dell'articolo 92 della Costituzione, e per la sfiducia costruttiva.

Per quanto riguarda il diritto di voto, richiama l'attenzione sul suo emendamento 1. 141, riferito all'articolo 4 del testo unico sul sistema elettorale per la Camera. Quest'ultimo configura un vero e proprio dovere giuridico di votare laddove invece il secondo comma dell'articolo 48 della Costituzione parla di dovere civico, che è una cosa ben diversa. Ha dunque presentato quell'emendamento per chiarire che si tratta di un diritto di tutti i cittadini, il cui libero esercizio deve essere garantito e promosso dalla Repubblica.

Rileva che sembra emergere una convergenza sulle finalità della riforma elettorale, da individuarsi nel superamento della frammentazione, nel mantenimento di un essenziale pluralismo, nella spinta verso l'aggregazione politica e verso la formazione di maggioranze di governo, in una democrazia dell'alternanza.

Non esiste tuttavia un sistema elettorale che offra garanzie al riguardo, specialmente per quanto riguarda la formazione di maggioranze di governo, se non esistono corrispondenti meccanismi politici.

Sono tuttora presenti due opzioni tra doppio turno e turno unico. La contrapposizione tra i due modelli non è stata risolta nel dibattito e lo stesso relatore ha affermato di non aver escluso a priori il sistema a doppio turno. Il suo gruppo, pur preferendo il doppio turno, ha presentato

un emendamento al testo unificato, di modifica del sistema a turno unico. Finora l'ipotesi del doppio turno è stata accolta dal gruppo del PDS, dai verdi, dai repubblicani, dai liberali, da una parte del gruppo socialista e dal deputato Segni, mentre non è chiaro se il gruppo di rifondazione comunista sia favorevole ad una qualche forma di doppio turno. Il gruppo del PDS non ha chiarito peraltro su quale delle ipotesi di doppio turno cerchi la convergenza. Inoltre, non è chiaro se le diverse ipotesi avanzate sul doppio turno debbano essere considerate alternative oppure possano sovrapporsi tra loro. La stessa proposta formulata dal deputato Barbera, concernente un secondo turno per la scelta della lista di governo, assume connotazioni assai diverse nel caso in cui rappresenti l'unica forma di secondo turno oppure se si aggiunga ad un'altra delle tipologie prospettate: il ballottaggio a due; l'introduzione di una soglia di accesso al secondo turno sul modello francese; un secondo turno eventuale, da escludere qualora il candidato vincente al primo abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti.

Un'altra questione da chiarire riguarda la necessità del voto per la quota proporzionale: il meccanismo francese sembra comunque postulare un correttivo proporzionale, alla luce anche degli esiti del lavoro della Commissione Vedel. Ulteriore quesito riguarda la soglia di accesso per il passaggio all'eventuale secondo turno. Ovviamente, se la soglia è bassa la questione non si pone oppure si pone in modo diverso rispetto alla quota proporzionale.

Il suo gruppo, pur favorevole al doppio turno, ha cercato di valutare l'impianto del testo unificato che ha scelto il turno unico, nell'ipotesi che non si creino condizioni a favore del doppio turno. Alla luce del dibattito finora svoltosi è convinto che, se si arrivasse ad un turno unico con doppio voto, sarebbe necessario separare nettamente i due meccanismi elettorali e quindi i due voti, senza determinare interferenze reciproche, fatte salve ovviamente quelle di natura politica, che anzi ci debbono essere proprio perché si tratta sempre dell'elezione per il medesimo organo.



Ribadisce quindi che il meccanismo uninominale è funzionale al superamento della frammentazione e che il sistema proporzionale deve servire esclusivamente a mantenere un pluralismo essenziale ed irriducibile alle aggregazioni, essendo tra l'altro preferibile non escludere le forze politiche che altrimenti con il sistema uninominale diventerebbero extraparlamentari. In tale senso si muove l'emendamento del suo gruppo. Concorda inoltre con il deputato Labriola circa la necessità di disciplinare con legge le circoscrizioni elettorali, mentre ciò non è invece necessario per i collegi.

Considera del tutto risibile il dibattito sulla quota proporzionale al 25 per cento, che sembra essere diventato un feticcio anziché una variabile che può cambiare in collegamento con altri elementi quali la dimensione delle circoscrizioni e dei collegi oppure con il meccanismo dello scorporo. È dunque impossibile decidere nel merito se non vengono prima definiti gli altri elementi. Infatti, una soluzione di attribuire il 25 per cento dei seggi con sistema proporzionale può avere in ipotesi effetti rappresentativi più ampi che non con una quota al 30 per cento.

Il deputato Pietro SODDU (gruppo della DC) fa presente che la posizione del suo gruppo è stata già espressa, nel corso del dibattito svoltosi finora, dai deputati Bodrato, D'Onofrio e Mori. Taluni degli intervenuti hanno attribuito al suo gruppo il proposito di favorire proposte che collimano con i propri interessi. In realtà il suo gruppo ha adottato un atteggiamento di rispetto dell'esito referendario, considerando un vincolo difficilmente superabile in sede di esame della riforma elettorale. A tale vincolo il suo gruppo non ha conferito una valenza distruttiva del sistema democratico incentrato sui partiti, bensì il significato di spinta verso la semplificazione politica, verso l'aggregazione. Tale posizione si distingue da quella sostenuta dal deputato Segni, sotto il profilo della visione generale del sistema democratico: il deputato Segni infatti sostiene meccanismi che tendono a far nascere nuove forma-

zioni aggregate intorno a soggetti che non si sa bene quali debbano essere, mentre il suo gruppo ritiene che i partiti debbano continuare a svolgere quel ruolo di intermediazione che è loro proprio. Ricorda che anche nel corso del dibattito svoltosi per la riforma elettorale degli enti locali, il suo gruppo ha sostenuto l'opportunità di adottare un sistema che conferisse agli elettori un maggiore potere di scelta, ma che non eliminasse la responsabilità collettiva dei partiti nella gestione della vita politica. Anche per la riforma elettorale in esame quindi il suo gruppo sostiene tale impostazione; non persegue quindi alcun obiettivo misterioso. Il sistema democratico deve essere certamente migliorato, ma non devono essere eliminati i partiti; l'eccessiva frantumazione tra le forze politiche deve essere corretta attraverso un sistema che consenta di superare le degenerazioni che viziano il sistema attuale e che il referendum del 18 aprile scorso ha già parzialmente corretto. Il suo gruppo non è contrario ad una maggiore personalizzazione delle candidature e all'introduzione di meccanismi che favoriscano le coalizioni e agevolino l'alternanza al governo, anche se, in relazione a quest'ultimo profilo, il suo gruppo è stato accusato di gesuitismo. Il problema fondamentale consiste nel valutare se l'alternanza al governo debba essere lasciata al naturale evolversi del processo politico o debba essere in qualche modo coartata o comunque influenzata dalla legge elettorale. Nei Paesi in cui esiste attualmente l'alternanza delle forze politiche al governo, essa non è dovuta alla legge elettorale, ma al processo politico; infatti, nel sistema inglese — che è il tipico sistema di governo dei partiti — l'elettore vota per un candidato in quanto rappresentante di un determinato partito e anche la vita parlamentare segue una rigida disciplina di appartenenza ai partiti. Quindi il suo gruppo ritiene che il testo base sia *condivisibile*; precedentemente aveva sostenuto un sistema ad un turno e con un solo voto, ma poi ha ritenuto che il testo elaborato dal relatore, che prevede un turno con doppio voto, sia più rispondente all'attuale realtà politica del Parla-

mento. Del resto, come giustamente ha rilevato in un suo precedente intervento il deputato Labriola, non esistono chiare proposte alternative al testo base.

Osserva che occorrerebbe partecipare al confronto, liberandosi da ogni interesse di parte. Se si ritiene che occorra garantire una rappresentanza delle minoranze, allora le valutazioni delle forze minori dovrebbero avere un peso rilevante in quanto esse potrebbero essere guidate in minor misura da interessi particolari rispetto alle forze di maggioranza. Dichiarò di non avere chiaramente compreso se le forze minori siano mosse dalla preoccupazione di non essere escluse da eventuali alleanze di governo, nel momento in cui sostengono la soluzione del sistema a doppio turno, o se invece siano guidate da altro tipo di ragioni. Nella prima ipotesi potrebbe essere comprensibile la loro insistenza nel dichiarare preferibile il sistema a doppio turno, ma da un punto di vista della trasparenza risulta chiaramente preferibile una dichiarazione di collegamento tra le forze politiche che avvenga prima dello svolgimento del primo turno, piuttosto che dopo, in vista del secondo turno. Infatti, se gli schieramenti si propongono all'elettorato prima della competizione elettorale, allora le convergenze si realizzano intorno ad un programma politico e non sono condizionate da un puro calcolo elettorale. Non si comprende dunque il motivo per cui ora si sostenga il contrario, probabilmente sotto l'onda delle suggestioni provenienti dai *mass-media* e della protesta dell'opinione pubblica.

Per quanto riguarda le circoscrizioni, il suo gruppo non ha una posizione rigidamente definita, nel senso che è disponibile al confronto con le altre forze politiche; aveva proposto circoscrizioni disegnate su base regionale, ma si tratta di una soluzione modificabile, in vista della salvaguardia di principi di alto valore.

Per quanto riguarda la proposta formulata, in un suo precedente intervento, dal deputato Barbera ed espressa nel suo emendamento 1.113, ritiene che essa non possa essere condivisibile perché condurrebbe ad un « papocchio »: si tratta di una

proposta non chiara e non si comprende se e come si possa inserire nel testo base. Tuttavia, su questo punto, il suo gruppo si riserva di riflettere. Conclusivamente dichiara che, secondo il suo gruppo, qualora si acceda ad un'ipotesi caratterizzata da un turno unico con doppio voto, tutte le altre questioni potrebbero essere risolte attraverso il confronto. Infine ribadisce la disponibilità del suo gruppo al più aperto dialogo al fine di approdare a possibili convergenze.

Il deputato Adolfo BATTAGLIA (gruppo repubblicano), con riferimento alle perplessità appena sollevate dal deputato Soddu, il quale ha dichiarato che non sarebbe chiara la posizione di quei partiti che fino ad ora sono stati i tradizionali alleati della DC nel sostenere il sistema a doppio turno, precisa che tale posizione si fonda su due fondamentali motivazioni. La prima si basa sulla convinzione per cui favorirebbe, meglio di quello ad unico turno, la formazione di maggioranze di governo, soprattutto nella situazione in cui versa attualmente il nostro Paese. La seconda muove non da un ristretto interesse di parte, ma dall'esigenza di realizzare un obiettivo di alto valore politico; cioè quello di evitare che il sistema maggioritario escluda forze politiche che hanno avuto nella storia del nostro Paese un ruolo molto significativo; il doppio voto consente anche a tali forze, molto importanti da un punto di vista storico, di essere rappresentate in Parlamento, a differenza di quanto avverrebbe con l'adozione del sistema ad unico turno.

Il deputato Mario BRUNETTI (gruppo di rifondazione comunista) premette che le sorti della democrazia del nostro Paese si fondano anche sulla riforma elettorale. Osserva che il dibattito svoltosi fino ad ora ha evidenziato l'emergere di orientamenti non condivisi dal suo gruppo e che destano preoccupazione sul futuro che si intende preparare al Paese, posto che taluni interventi hanno esasperato gli aspetti deteriori del testo base. Il suo gruppo si è dichiarato favorevole ad un sistema che prevede un solo turno con doppio voto, nel momento

in cui era stata scartata l'ipotesi di un ballottaggio con una partecipazione non limitata ai soli primi due candidati. Ritiene che l'insistenza con cui si sostiene che la quota di seggi da attribuire con criterio proporzionale debba essere del 30 per cento, conduce all'affermazione di un meccanismo pericoloso che, in presenza di circoscrizioni ristrette e della permanenza del quoziente da conquistare, eliminerebbe ogni aspetto proporzionalistico. Il suo gruppo è contrario alla previsione contenuta dal comma 1 dell'articolo 2 del testo base con cui si delega il Governo a provvedere con decreto legislativo alla determinazione delle circoscrizioni elettorali e dei collegi uninominali: infatti in tal modo si sottrae al Parlamento la decisione sulla definizione delle circoscrizioni.

Il relatore Sergio MATTARELLA (gruppo della DC) precisa che l'articolo 2 del testo base prevede che, in ordine alla definizione delle circoscrizioni, il Governo debba attenersi alle indicazioni formulate da una Commissione di esperti, predisponendo così uno schema da sottoporre al parere delle Commissioni parlamentari.

Il deputato Mario BRUNETTI (gruppo di rifondazione comunista) ribadisce che in un sistema caratterizzato da circoscrizioni ristrette e da una quota proporzionale del 30 per cento, verrebbero eliminate le forze minori. Inoltre, prevedendo che i due terzi dei seggi vengono attribuiti secondo il sistema maggioritario, si consente un aggiramento di quel vincolo costituzionale della maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera in presenza del quale il terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione esclude la possibilità del *referendum*. Infatti, verrebbe eletto un Parlamento che automaticamente raggiungerebbe la maggioranza dei due terzi di cui al terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione nell'approvazione delle leggi di revisione della Costituzione e tali leggi sarebbero sottratte alla possibilità di essere sottoposte al *referendum* popolare.

Un altro problema di legittimità costituzionale si pone in relazione al contrasto

tra il principio dell'uguaglianza del voto previsto dall'articolo 48 della Costituzione e la previsione dello scorporo parziale dei voti, prevista al comma 2, lettera h), dell'articolo 1 del testo base. Il suo gruppo ritiene che lo scorporo dei voti debba essere integrale per evitare la violazione dell'articolo 48 della Costituzione.

Suscita perplessità altresì il contenuto della lettera i) del comma 2 dell'articolo 1, in ordine al recupero proporzionale da parte dei candidati sconfitti nei collegi uninominali. Il meccanismo previsto dal testo base prevede due canali distinti, l'uno maggioritario l'altro proporzionale, delineando percorsi paralleli soltanto per quei candidati che siano contemporaneamente presenti nel collegio uninominale e nella lista proporzionale. È possibile, secondo il suo gruppo, che le liste proporzionali rechino anche i candidati dei collegi uninominali, ma in tal caso occorre non prevedere il sistema delle liste bloccate per il riparto proporzionale. Infine osserva che la riforma elettorale che si sta delineando rischia di annullare le minoranze non solo politiche, ma anche etniche, comprese quelle delle regioni a statuto speciale. Ricorda che ieri la Commissione ha incontrato una delegazione della minoranza slovena in Italia che ha sottolineato il rischio di non essere più rappresentata in Parlamento alle prossime elezioni. Pertanto il suo gruppo ha presentato un emendamento al riguardo; annuncia infine che il suo gruppo presenterà emendamenti anche in Assemblea al fine di modificare la direzione che la riforma elettorale sta imboccando.

Il Presidente Adriano CIAFFI precisa che, nel corso dell'incontro svoltosi ieri, la delegazione della minoranza slovena in Italia ha fatto presente che qualora venisse adottato il sistema previsto dal testo base, l'Unione slovena che, in base al sistema elettorale vigente, è riuscita ad avere suoi rappresentanti in Parlamento, di fatto sarebbe esclusa dalla competizione elettorale.

Il deputato Luigi ROSSI (gruppo della lega nord) premette che la riforma eletto-

rale a suo avviso parte da una dato fondamentale: ci si trova di fronte ad un mutamento imposto dal *referendum* del 18 aprile scorso. Pertanto la riforma elettorale deve consentire tale cambiamento, in vista di un passaggio ad un prossimo futuro caratterizzato da una legislatura breve, certamente di carattere costituente. Quindi ci si trova ora dinanzi a due opzioni: la scelta tra un sistema a doppio turno e un sistema a turno unico. Si tratta di due soluzioni che, a giudizio del suo gruppo, caratterizzano sistemi contrapposti. Infatti nel sistema ad unico turno le formazioni politiche si offrono al giudizio degli elettori affinché questi ultimi possano scegliere tra le persone, non tra i partiti. Col doppio turno invece, secondo la sua personale convinzione, è possibile che si verifichi un risultato analogo a quanto recentemente è avvenuto in Francia in cui al primo turno ha votato il 66 per cento dell'elettorato e al secondo turno invece ha votato il 42 per cento, il che dimostra che al secondo turno i partiti contano sul fatto che alle urne si rechino soltanto coloro che li sostengono, beneficiando così delle astensioni della restante parte dell'elettorato. Pertanto il suo gruppo è favorevole al sistema ad unico turno proprio in quanto consente all'elettore di aver chiara la

scelta e di evitare che si riaffermi la partitocrazia contro la volontà popolare che si è espressa nel *referendum* del 18 aprile scorso. I gruppi che sostengono il doppio voto in realtà esperiscono un tentativo di accaparrarsi parte dell'elettorato di altri gruppi. Conclusivamente ribadisce che il suo gruppo condivide il testo base elaborato dal relatore.

Il Presidente Adriano CIAFFI fa presente che l'esame della riforma elettorale continuerà martedì prossimo 8 giugno 1993 e che la seduta prevista per stasera alle ore 21 non avrà luogo, in modo da consentire ai gruppi un'adeguata pausa di riflessione, in considerazione del fatto che dalla seduta di martedì prossimo la Commissione procederà alle votazioni sugli emendamenti riferiti all'articolo 1 del testo-base e che le prime votazioni sono particolarmente importanti in quanto riguardano gli emendamenti integralmente sostitutivi dell'articolo 1 del testo-base. Quindi martedì 8 giugno 1993, nella mattina, dopo la riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si proseguirà l'esame in sede referente delle proposte di legge n. 60 e abbinate.

*La seduta termina alle 18,35.*