

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le riforme istituzionali

GIOVEDÌ 12 LUGLIO 1984, ORE 9,30. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

DIMISSIONI DEL VICEPRESIDENTE,
SENATORE NICOLA MANCINO.

Il Presidente BOZZI informa di aver ricevuto una lettera con la quale il senatore Nicola Mancino rassegna le dimissioni da Vicepresidente della Commissione. Avverte che porrà all'ordine del giorno l'elezione di un nuovo Vicepresidente non appena la Commissione sarà reintegrata nel suo *plenum* con la nomina del commissario che sostituirà il compianto senatore Antonio Bisaglia.

SEGUITO DEL DIBATTITO SUI TEMI
CONCERNENTI IL SISTEMA ELETTORALE.

Il senatore GIUGNI fa presente che il PSI ritiene di dover affermare, preliminarmente a qualsiasi discussione sui sistemi elettorali, l'impossibilità di considerare accoglibili quei sistemi che tendano a modificare i rapporti di forze attualmente esistenti e che condurrebbero inevitabilmente al bipolarismo ed all'attribuzione agli altri partiti di una funzione di comprimari.

La scelta di organizzare i lavori della Commissione tenendo conto della realtà

dei gruppi politici è stata probabilmente improvvida; la Commissione rischia infatti di trasformarsi in una Camera di registrazione di posizioni che non si incontreranno mai; appare quindi auspicabile, anche all'interno dei gruppi, una certa articolazione.

Parlando a nome del gruppo del PSI, sostiene l'opportunità del mantenimento del sistema proporzionale nell'elezione della Camera dei deputati; non è infatti attraverso una riforma del sistema elettorale che si può pensare di addivenire al superamento della democrazia bloccata. A tal fine sono prospettabili due possibili soluzioni: il ridimensionamento e riproporzionamento dei collegi elettorali, dei quali sono noti gli squilibri (disparità nel costo dei singoli seggi e massificazione delle preferenze); la ricostituzione del collegio unico nazionale, al fine di garantire una buona selezione della classe dirigente, a patto tuttavia che i partiti non utilizzino tale strumento per premiare i loro uomini più fedeli: a tal fine occorre adottare un sistema elettorale capace di produrre il massimo numero di resti.

Appare degna di considerazione la proposta di diminuire il numero di membri della Camera, che va tuttavia considerata in rapporto anche con il numero di quelli del Senato; in tal modo si otterrebbe un effetto indotto di sbarramen-

to, al quale il PSI si è dichiarato favorevole in più occasioni.

Combinando la diminuzione del numero dei parlamentari e l'utilizzazione del quoziente naturale dei singoli collegi, si potrebbe ottenere una formula di sbarramento volta a colpire non i gruppi minori, bensì la frantumazione elettoraleistica del corpo elettorale.

Ritiene necessaria una revisione del meccanismo delle preferenze anche al fine di moralizzare la vita politica e di evitare una malsana lotta fratricida all'interno dei partiti: un passo avanti in tale direzione è la proposta di ridimensionamento dei collegi elettorali e di riduzione del numero delle preferenze avanzata da più parti; occorrerebbe tuttavia, piuttosto che procedere al mantenimento di una sola preferenza, rivedere sostanzialmente il sistema magari adottando il doppio voto, secondo lo schema tedesco. Ciò comporterebbe indubbi vantaggi quali la necessità per il partito di presentarsi di fronte all'elettorato puntando su un candidato qualificato; la lista sulla quale dovrebbe verificarsi il secondo voto inoltre potrebbe anche non essere necessariamente a livello nazionale, bensì per grandi circoscrizioni, simili a quelle adottate nelle elezioni europee. Questo sistema presuppone ovviamente una forma di sbarramento la cui entità dovrebbe essere determinata al fine di evitare il sacrificio di forze politiche storiche. A tal fine sarebbe opportuno acquisire alcuni pareri tecnici, anche attraverso la consultazione delle serie storiche degli ultimi dati elettorali.

Per quanto concerne il Senato è difficile pensare ad un sistema elettorale adeguato fino al momento in cui non si conosceranno con chiarezza la struttura e le funzioni di tale organo; è tuttavia impensabile il mantenimento del sistema attuale, solo falsamente uninominale, ma consistente in realtà in un voto di lista camuffato. Qualora si decida di attribuire al Senato una piena funzione di indirizzo politico, il sistema elettorale deve essere simile a quello della Camera, pena la completa ingovernabilità; qualora invece si decida per una funzione di indirizzo

politico ridotta, si possono ipotizzare soluzioni diverse; nel primo caso c'è da chiedersi se vada mantenuto il sistema a base regionale, che sarebbe allora opportuno prevedesse una lista regionale bloccata.

Concludendo, sottolinea che le tesi da lui prospettate sono aperte al confronto, che spera possa permettere di individuare alcuni punti di convergenza.

Il deputato RODOTA ritiene opportuno, ferma restando la scelta proporzionalista, privilegiare il sistema uninominale. Prima di passare tuttavia ad indicazioni di carattere tecnico appare utile un breve richiamo a quelle considerazioni di carattere generale che ispirano tale ipotesi: la necessità di uscire dal blocco del sistema, evidenziata praticamente in tutti gli interventi, deve essere perseguita attraverso una strategia complessiva. Le ipotesi di riforma del sistema elettorale non possono mai perdere di vista l'aspetto della misura dell'intervento dei cittadini in numerose direzioni. In base alle tesi espresse dai colleghi Pasquino e Milani, non tutte le realtà politiche devono trovare espressione nella sede parlamentare, bensì anche in sedi diverse; questa proposta tuttavia sarebbe accettabile a condizione di un largo arricchimento degli strumenti a disposizione dei cittadini, mentre essa è stata condivisa anche da forze politiche che a tale arricchimento sono contrarie. Occorre ridurre le distorsioni del sistema politico-parlamentare, agendo su una serie di fattori e limitando l'arbitrarietà di alcuni interventi.

La frammentazione del sistema politico si è rivelata positiva quando in anni di elevatissima conflittualità sociale ne ha permesso il corretto incanalamento verso le istituzioni, legittimando inoltre ulteriormente queste ultime, in una fase particolarmente delicata.

L'Italia e numerosi altri paesi stanno vivendo attualmente una fase di complessiva transizione nella quale appare necessario mantenere ai sistemi politici un alto grado di flessibilità, anche per garantire la formazione di nuove entità po-

litiche collettive ed il loro inserimento nel sistema parlamentare; occorre quindi evitare ipotesi di semplificazione troppo sbrigativa nel campo dei sistemi elettorali.

La necessità di garantire la stabilità della maggioranza di governo non deve indurre a sottovalutare gli effetti della depressione della capacità rappresentativa delle assemblee parlamentari: occorre piuttosto lavorare all'interno del sistema elettorale sulle distorsioni provocate dal sistema delle preferenze, dalla eccessiva frammentazione, dalla scarsa possibilità di scelta dell'elettore. L'eliminazione del voto di preferenza potrebbe agire soprattutto in fase di campagna elettorale, ma rischierebbe di favorire la corruzione all'interno dei partiti: tuttavia appare opportuna la riduzione della sua incidenza attraverso lo strumento della lista bloccata o del collegio uninominale: si dichiara a favore di questa seconda ipotesi che permette il carattere univoco del messaggio impersonato dal candidato, obbliga i partiti a selezionare il personale politico e riduce l'impatto clientelare della lista. Auspica quindi un sistema uninominale rispettoso della scelta proporzionale, articolato in collegi adeguatamente ristrutturati, al fine di permettere un voto che non sia solo scelta di un candidato, bensì una scelta di politica generale. Per l'assegnazione dei seggi ritiene opportuno il riferimento alla linea seguita per la Camera dei deputati. Questo sistema tuttavia non garantisce che l'elettore scelga l'eletto: appare quindi ipotizzabile l'utilizzazione del voto trasferibile, all'interno della stessa circoscrizione e per candidati appartenenti alla stessa lista; questo sistema non intacca il principio proporzionale e può realizzare un effetto fisiologico di semplificazione del sistema politico, determinando una riduzione della frammentazione; si evita in tal modo la falsificazione della dialettica politica. Non è esclusa inoltre la possibilità di ricorrere al collegio unico nazionale che potrebbe consentire una più sicura selezione del personale politico, nonché il recupero dei resti su scala nazio-

nale, sommando i voti ottenuti dai partiti che dichiarano un accordo di coalizione, che tuttavia si esaurisce in fase elettorale.

Esprime infine alcune preoccupazioni rispetto a scelte troppo marcatamente maggioritarie; è ben vero che esistono problemi di stabilità di governo, tuttavia occorre evitare quelle scelte che lo pongano come centro unico della volontà politica rappresentativa. In tal modo si accentua la democrazia gestita dall'alto, rischiando di irrigidire ulteriormente il sistema e di farne venir meno la reale capacità decisionale.

Nella più recente fase della nostra storia politica vi è stato un appello diretto del Governo agli elettori saltando il Parlamento: il risultato elettorale non ha confortato questa scelta.

Il deputato SEGNI, dopo aver premesso che parlerà a titolo personale, sottolinea che la forte spinta alla costituzione di questa Commissione e la rispondenza che temi delle riforme istituzionali hanno incontrato nel paese sottolineano l'esigenza di cambiamento determinata principalmente da motivi di instabilità e inefficienza e da disagio per lo strapotere dei partiti nei confronti delle istituzioni.

Negli ultimi 40 anni il sistema rappresentativo ha subito notevoli trasformazioni: il costituente infatti operò una scelta sostanzialmente proporzionale, probabilmente al fine di aumentare gli strumenti di salvaguardia per un paese che era appena uscito dalla dittatura; tuttavia, anche a seguito della creazione dell'ordinamento regionale e della modifica del regolamento della Camera dei deputati nel 1971, il sistema si è modificato di fatto in senso assembleare-consociativo; a ciò ha contribuito la forte spinta partecipativa di una democrazia giovane e l'azione del PCI volta a rendere necessario il proprio coinvolgimento nel governo del paese. Gravi sono state le conseguenze, poiché il coesistere del sistema proporzionale con quello pluripartitico ha reso precaria qualsiasi formula di governo. Contemporaneamente a ciò si è verificata l'estensione del

potere dei partiti e dei sindacati, anche a causa delle carenze del sistema politico-istituzionale. L'assenza di controllo e di regole chiare ed efficienti del gioco democratico all'interno dei partiti e dei sindacati, che operano alcune fra le più importanti scelte politiche, ingenera in gran parte dei cittadini un senso di estraneità. È necessaria quindi la ricostituzione di un rapporto più immediato del cittadino con i suoi amministratori, nonché un aumento della sua capacità di incidenza.

Le soluzioni fino ad ora prospettate, quali la riduzione del numero dei parlamentari, l'eliminazione del voto di preferenza, la sfiducia costruttiva, il monocalmeralismo, appaiono scarsamente risolutive o addirittura illusorie. Occorre incidere sul meccanismo di rappresentanza e formazione delle maggioranze di governo, se si vuole cambiare il sistema; a tal fine appaiono prospettabili due soluzioni: lo sbarramento del cinque per cento o l'adozione del sistema maggioritario: quest'ultimo — a suo parere — è l'unica vera strada per risolvere i problemi del paese.

È legittimo e naturale che ciascun partito pensi alle proprie posizioni future nel momento di decidere un cambiamento del sistema attuale; tuttavia, se avesse prestato una maggiore attenzione ad una strategia globale, il PSI si sarebbe reso conto che un sistema sagomato sul modello di quello francese poteva essere maggiormente conveniente del proposto sbarramento del cinque per cento.

Si dichiara favorevole alla proposta del segretario della democrazia cristiana De Mita, o addirittura ad un sistema sagomato su quello francese.

Dopo avere espresso alcune perplessità sulla capacità dei partiti di operare un mutamento radicale, propone che la modifica del sistema elettorale in senso maggioritario venga sottoposta a *referendum* popolare, auspicando una riflessione della Commissione su questo tema.

Il deputato Franco RUSSO, dopo aver osservato che il sistema rappresentativo attuale è dominato dal bipolarismo DC-PCI, sottolinea il blocco del sistema nel rapporto con la società civile nonché la

impossibilità di dinamizzarlo, operando al suo interno. Il rischio di delegittimazione del sistema dei partiti è insito nella frattura esistente tra le istituzioni e le nuove domande emergenti dalla società, frattura accettata come un fatto scontato da coloro che pensano di risolvere i mali del paese modificando il sistema elettorale.

Perché lasciare il monopolio della rappresentanza all'attuale sistema dei partiti? Chi dice che ad essi spetti la designazione della classe politica del paese? Il fenomeno dell'astensionismo, in continuo aumento, non può essere considerato fisiologico: occorre dare una rappresentanza istituzionale e parlamentare anche alle spinte momentanee.

Dopo essersi dichiarato contrario a qualsiasi forma di democrazia plebiscitaria, nega che il Governo disponga di scarsi poteri, sottolineando invece un problema di credibilità delle forze politiche. Occorre apportare le correzioni necessarie al fine di accentuare il carattere politico-proiettivo del Parlamento. La messa in discussione del sistema proporzionale impedirebbe l'ingresso in Parlamento delle formazioni esterne ai partiti, quali il movimento delle donne e quello dei pensionati.

L'alternativa di sinistra non si costruisce modificando il sistema elettorale: non si deve eliminare la possibilità che le diverse domande emergenti vengano rappresentate in Parlamento. Non è quindi il caso di porsi il problema della frammentarietà delle forze politiche, quanto piuttosto quello della rappresentazione delle diverse istanze.

Si dichiara favorevole ad una drastica riduzione del numero delle preferenze, alla proporzionale pura, al collegio nazionale, al ridimensionamento delle circoscrizioni, nonché ai primi quattro punti della proposta presentata dal Presidente Bozzi. Si dichiara inoltre disponibile a discutere la possibilità di collegi uninominali.

Il deputato PONTELLO, dopo aver premesso di parlare a titolo personale, anche perché la stessa problematicità del tema in esame richiede la libera espressione del

pensiero di ciascuno, afferma di condividere la tendenza al mantenimento del sistema proporzionale, anche se con qualche correttivo di tipo maggioritario, nella convinzione dell'impossibilità del sistema maggioritario puro di risolvere i mali che affliggono il paese. Nessuna forza politica, di fronte alla espansione pluralistica della società italiana, alla sua segmentazione ed alla conseguente crisi dei soggetti collettivi tale da rendere a tutti percepibile la ingovernabilità del sistema, ritiene di poter proporre meccanismi elettorali rigidi. Se in passato infatti si è forse potuto pensare che tali meccanismi avrebbero potuto favorire l'alternanza — e questo è forse il motivo per il quale il PCI ritiene di dover esprimere un voto favorevole sull'ordine del giorno Nitti in sede di Assemblea costituente — oggi è generale la consapevolezza che l'obiettivo dell'alternanza può essere raggiunto solo attraverso aggregazioni multiple di forze politicamente omogenee. A queste conclusioni induce inoltre la caduta delle rigidità ideologiche, la democrazia dei partiti, il progressivo comune sviluppo di tutte le forze politiche verso il consolidamento della democrazia e della continuità costituzionale: è questa la strada che condurrà al superamento della *conventio ad excludendum* nei confronti del PCI, sempre ammesso che essa sia mai esistita.

Nella scelta di un sistema proporzionale occorre procedere per ipotesi di lavoro, tenendo presenti quattro obiettivi: la sempre maggior responsabilizzazione del cittadino nelle scelte politiche attraverso il chiarimento previo delle scelte di coalizione e di Governo; un'opera volta a dissuadere la presentazione di formazioni e candidature non legate al sistema dei partiti; una migliore selezione della classe politica; la finalizzazione dei risultati elettorali alla formazione di governi di legislatura.

Si dichiara pregiudizialmente contrario al sistema delle preferenze, che tuttavia non potrebbe essere abolito allorché si decidesse di mantenere un sistema proporzionale con scrutinio di lista. Considera con perplessità le ipotesi di doppio

turno di votazione, di elezione diretta del Presidente del Consiglio, di clausole di sbarramento. Propone infine l'associazione di collegi uninominali con ambito nazionale e quoziente naturale con il sistema proporzionale, procedendo alla ripartizione dei resti in sede di collegio unico nazionale, con quoziente applicato al totale dei voti delle liste collegate e con ripartizione dei resti all'interno delle stesse, attribuendoli con metodo inversamente proporzionale alle forze presenti nella coalizione.

Il senatore COVI, dopo aver premesso che parlerà a titolo personale pur ricordando che ciascun parlamentare è portatore delle indicazioni della propria parte politica, osserva che i sistemi elettorali sono strumentali rispetto alla natura ed alle funzioni delle assemblee da eleggere. Attualmente non è ancora emersa una linea univoca in ordine alla struttura e alla organizzazione delle assemblee parlamentari; questa discussione quindi ha carattere alquanto accademico. Inoltre l'ipotesi di una riforma del sistema elettorale appare oggi intempestiva, poiché mancano ancora quattro anni al rinnovo delle due Camere e un mutamento sostanziale del sistema toglierebbe ogni legittimazione alle attuali assemblee.

Concorda sulla necessità di conciliare l'esigenza di rappresentanza politica con quella di stabilità delle maggioranze di governo: occorre a tal fine garantire maggior efficienza alle istituzioni; il gruppo del PRI è convinto della utilità a questo scopo delle proposte da lui formulate.

Ritiene opportuno il mantenimento dell'attuale sistema elettorale, rendendone possibilmente più incisivo il carattere proporzionale. Si dichiara contrario a proposte volte a cristallizzare il bipolarismo trasformandolo in bipartitismo, o a sistemi che indeboliscano il ruolo delle forze intermedie. Contesta l'affermazione del senatore Scoppola secondo la quale è ormai venuta meno la speranza che la ridefinizione dei rapporti di forza in sede elettorale possa evitare una modifica del siste-

ma; tale giudizio è quanto meno prematuro.

L'evoluzione della società italiana negli ultimi quarant'anni ha ricevuto una risposta proprio attraverso una rappresentanza variegata, cui hanno contribuito anche le forze politiche intermedie, alle quali non può quindi essere imputata una funzione paralizzante che è insita piuttosto nella debolezza dell'esecutivo (causata dalla mancata attuazione degli articoli 92 e 95 della Costituzione), nei regolamenti delle Camere, nella disinformazione dei parlamentari. Le disfunzioni del Parlamento non sono certo da attribuirsi all'elevato numero dei parlamentari: la loro riduzione infatti penalizzerebbe le forze minori;

essa tuttavia può essere oggetto di discussione.

Si dichiara favorevole al mantenimento del sistema delle preferenze e ad un riequilibrio delle circoscrizioni.

Il Presidente BOZZI, su sollecitazione di vari gruppi, propone che la Commissione non tenga la seduta prevista per domani e che il dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale continui e si concluda la settimana prossima, nella seduta di mercoledì 18 luglio alle ore 16,30.

(Così rimane stabilito).

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12,45.