

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le riforme istituzionali

MERCOLEDÌ 18 LUGLIO 1984, ORE 16,30.
— *Presidenza del Vicepresidente PERNA.*

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE.

Il Presidente PERNA comunica che il Presidente del Senato della Repubblica ha chiamato a far parte della Commissione il senatore Lipari in sostituzione del compianto senatore Bisaglia. Rivolge al senatore Lipari, a nome della Commissione, un cordiale saluto.

SEGUITO E CONCLUSIONE DEL DIBATTITO SUI TEMI CONCERNENTI IL SISTEMA ELETTORALE.

Il deputato FRANCHI rileva, in primo luogo, che con riferimento ai temi concernenti il sistema elettorale si è significativamente registrato un risveglio dell'interesse dei partiti per i lavori della Commissione, interesse che sembrava quasi essersi sopito. In effetti, l'argomento riveste grandissima importanza, in quanto il sistema elettorale è destinato a retroagire sulla struttura stessa dei partiti. L'articolato discorso del senatore Pasquino va appunto interpretato in questa chiave e conseguentemente visto come un tentativo di lasciare inalterata l'attuale struttura dei partiti, favorendo altresì il bipolari-

simo. Occorre, invece, perseguire il fine precipuo di garantire la democrazia: il che non accade, manifestamente, né con i premi di maggioranza, né con le clausole di sbarramento, né con le coalizioni più o meno forzate. La democrazia, invece, si garantisce soltanto con il proporzionalismo puro: contro il quale si sono scatenate polemiche strumentali, la mancata stabilità dei governi dipendendo non già dal pluralismo, bensì dalla serie di mediazioni che si frappongono fra l'espressione della volontà popolare e la formazione degli organi esecutivi. Per superare gli inconvenienti che erroneamente si attribuiscono al sistema proporzionale, e nel contempo costringere i partiti a modificare i propri modelli di comportamento, occorre dunque innanzitutto prevedere la elezione popolare diretta dei capi di tutti gli esecutivi, dal Presidente della Repubblica fino ai sindaci. In proposito, si deve registrare con soddisfazione che molte delle tesi da tempo sostenute dal MSI-destra nazionale abbiano trovato accoglimento anche presso studiosi di altre tendenze, come Ernesto Bettinelli, il quale in un saggio dello scorso anno ha fatto proprie anche altre indicazioni assai interessanti, come l'incompatibilità fra mandato parlamentare e cariche governative e l'istituzione di collegi uninominali con ripartizione proporzionale dei seggi. In

sintesi, bisogna agire soprattutto sul sistema politico-istituzionale, per assicurare insieme il massimo di democrazia e il massimo di partecipazione, evitando meccanismi che ridurrebbero i partiti minori a dover elemosinarne l'ingresso nelle coalizioni di Governo.

Il deputato BARBERA sottolinea in primo luogo l'inesattezza della tesi - sostenuta sia all'interno, sia all'esterno della Commissione - secondo cui, mentre la democrazia cristiana si porrebbe in una linea di coerente continuità con la legge elettorale maggioritaria del 1953, i comunisti, al contrario, avrebbero rispetto ad allora mutato posizione. Occorre, al riguardo, mettere in evidenza le profondissime differenze che corrono tra la cosiddetta legge-truffa e le proposte avanzate dai senatori Pasquino e Milani, che certamente non perseguono una caratterizzazione in senso plebiscitario del sistema.

Ciò premesso, ribadisce l'opzione proporzionalistica del gruppo comunista, che nasce non già da pregiudizi ideologici, bensì dalla considerazione che il sistema politico italiano possiede tale fluidità da non consentire la polarizzazione in due schieramenti alternativi, nettamente caratterizzati. Invero, non è attraverso la modifica del sistema elettorale che si può pretendere di superare la democrazia bloccata, è piuttosto il superamento di questa che può invece consentire di por mano ad alcune necessarie modificazioni del sistema elettorale. È quindi sbagliato puntare esclusivamente sulla riforma del sistema elettorale, apparendo almeno altrettanto necessario assicurare un equilibrio tra istituti di democrazia rappresentativa e canali di democrazia diretta ed altresì garantire la libertà di informazione più compiutamente di quanto non faccia l'articolo 21 della Costituzione.

Il sistema concretamente proposto dal gruppo comunista si avvicina a quello in vigore nella Repubblica federale tedesca, eccezione fatta per la elevata clausola di sbarramento ivi prevista. Muovendo dalla constatazione delle molte degenerazioni

prodotte dal voto di preferenza, ed altresì da una contrarietà di fondo per il sistema delle liste bloccate, ci si propone, di fatto, di combinare il puro proporzionalismo con il collegio uninominale. Ciò può avvenire, in linea teorica, attraverso due meccanismi, il primo dei quali è quello adottato per l'elezione del Senato della Repubblica, che presenta però l'inconveniente di dar luogo ad una lotta non già tra candidati di liste contrapposte, ma piuttosto tra candidati della stessa lista impegnati in diverse circoscrizioni dello stesso collegio. Sembra pertanto preferibile l'altro metodo, che prevede l'attribuzione di metà dei seggi disponibili ai candidati che riportino la maggioranza relativa dei voti nei singoli collegi - che occorre previamente sottoporre a revisione per correggere gli attuali squilibri nel rapporto tra numero degli elettori e seggi disponibili - e quindi l'assegnazione dei seggi restanti alle diverse liste su base proporzionale in un collegio unico nazionale, sottraendo, s'intende, i seggi già ottenuti nei singoli collegi. Nell'ipotesi, peraltro assai improbabile, che una lista ottenga, nei singoli collegi, un numero di seggi superiore a quello che le spetterebbe sulla base della ripartizione proporzionale, si potrebbe procedere annullando i seggi ottenuti in eccedenza ovvero provvedendo ad aumentare proporzionalmente il numero complessivo dei deputati.

Conclusivamente, occorre ribadire che le indicazioni e le opzioni illustrate hanno carattere sufficientemente elastico e che il gruppo comunista dichiara ampia disponibilità al confronto su questi temi con le altre forze politiche.

Il senatore RASTRELLI rileva che la preoccupazione, indotta dagli interventi dei senatori Pasquino e Scoppola, che fosse in atto un'opera di accerchiamento ai danni delle forze minori da parte dei due maggiori partiti deve fortunatamente essere ridimensionata alla luce della constatazione che sembra ormai prevalere lo orientamento proporzionalistico. Il senatore Pasquino, evidentemente, non ha tenuto conto del dato d'esperienza secondo

cui le grandi coalizioni non valgono per se stesse a garantire la stabilità dello esecutivo. Il vero problema, in realtà, consiste nell'esigenza di evitare — data la frammentazione della società italiana — il predominio dei partiti sulle istituzioni rappresentative. Da questa considerazione muovono appunto le proposte del MSI-destra nazionale, testé illustrate dal deputato Franchi. Quanto alle indicazioni provenienti da altri gruppi politici, sembra possano costituire utile base di discussione sia le proposte appena avanzate dal deputato Barbera — che occorre naturalmente esaminare nel dettaglio — tendenti alla eliminazione del voto di preferenza ed alla introduzione, fermo restando il principio proporzionalistico, del collegio uninominale; sia la proposta del senatore Ruffilli in tema di elettorato passivo per la seconda Camera, beninteso nell'ipotesi che non dovesse prevalere l'orientamento monocamerale espresso dalla sua parte politica.

Il senatore RUFFILLI — dopo aver sottolineato che le riforme istituzionali non possono costituire uno strumento per imporre una ristrutturazione degli equilibri politici e governativi e dei rapporti tra i partiti, ma debbono invece favorire l'avvento di una democrazia resa finalmente compiuta dalla possibilità dell'alternanza — rileva che, giusta la prospettiva delineata nel suo intervento dal segretario del partito, le proposte del gruppo democratico cristiano tendono precipuamente a fare del corpo elettorale il reale arbitro della formazione delle maggioranze, nel convincimento che le disfunzioni del nostro sistema politico debbano in buona misura farsi risalire ad una carente partecipazione popolare all'esercizio del potere. Non a caso, del resto, la sua parte politica ha avanzato proposte intese proprio a potenziare tale partecipazione, attraverso lo sviluppo dell'iniziativa popolare delle leggi, nonché del sistema delle autonomie territoriali e funzionali, ed ha posto altresì il problema del dispiegamento del metodo democratico nella vita interna dei partiti. Per quanto concerne

il sistema elettorale, occorre incanalare il voto popolare attorno ad opzioni alternative di Governo, evitando così di trasformare le elezioni in sondaggi e procedendo invece a responsabilizzare gli elettori per la scelta di uomini e programmi di Governo e per la successiva verifica degli uni e degli altri rispetto ai risultati. Dovendosi tutto ciò combinare con la presenza di un pluralismo politico e sociale, che ha profonde radici nella nostra storia, si impone la conferma della scelta proporzionalistica: tenendo tuttavia presente, da un lato, come non sia rispondente al vero la configurazione di ogni svolgimento del sistema elettorale in senso maggioritario in chiave di riduzione della democraticità dell'ordinamento; e, dall'altro, come vada ormai consolidandosi la tendenza all'introduzione di sistemi elettorali misti, volti cioè a contemperare esigenze di rappresentatività ed esigenze di governabilità e miranti altresì a realizzare un più stretto rapporto tra elettori ed eletti.

Alla luce di queste considerazioni, la proposta avanzata in Commissione, di aumentare la soglia di voti necessaria per accedere al recupero dei resti non sembra recare benefici sostanziali ai fini della formazione delle maggioranze, mentre rischia di determinare una riduzione della capacità di rappresentanza del Parlamento. Del pari non convince appieno l'indicazione per un ampliamento delle circoscrizioni, con l'attribuzione a ciascuna di un numero rilevante di seggi, in quanto lo obiettivo di non penalizzare i partiti minori non pare debba essere perseguito attraverso una strada che, tra l'altro, renderebbe più difficile limitare il ricorso al metodo del voto di preferenza. Neppure risolutive, infine, devono giudicarsi le proposte intese a riservare una quota molto alta di seggi — fino al 50 per cento — al collegio unico nazionale, poiché, al di là di alcuni aspetti positivi, esse non giovano a soddisfare l'esigenza di fondo, innanzi sottolineata, che l'elettore si pronuncii su una ipotesi di coalizione di Governo.

A questo fine cercano invece di corrispondere le proposte del gruppo democra-

tico-cristiano per l'elezione della Camera dei deputati, che prevedono, in primo luogo, circoscrizioni territorialmente limitate, con conseguente limitato numero di seggi, in modo da assicurare la rappresentanza degli interessi locali ed altresì circoscrivere la portata del sistema delle preferenze, necessariamente ridotte in ragione della dimensione dei seggi assegnati a ciascuna circoscrizione; secondariamente, un riparto dei resti a livello regionale, inteso ad evitare che la riduzione dell'ambito territoriale delle circoscrizioni penalizzi drasticamente la rappresentanza dei partiti minori; infine, l'attribuzione di poco più di un decimo dei seggi disponibili in sede di collegio unico nazionale, con una ripartizione che tenga conto dei voti ottenuti in tutte le circoscrizioni. Poiché soprattutto nella quota di seggi riservati al collegio unico nazionale si vede l'ambito nel quale i cittadini possono essere chiamati ad esprimersi su una proposta di coalizione di governo, si potrebbe in particolare stabilire che di tali seggi, in numero complessivo di cinquanta, trenta siano assegnati alla lista di collegio unico nazionale che abbia ottenuto il maggior numero di voti su tutto il territorio e venti a quella che abbia fatto registrare il secondo miglior risultato: prevedendo altresì che tale riparto dei seggi avvenga soltanto ove almeno una delle due liste sia composta da candidati appartenenti a due o più partiti già rappresentati in Parlamento e che si presentano comunque nelle circoscrizioni. In difetto di tali condizioni, avrebbe invece luogo una ripartizione rigidamente proporzionale anche dei seggi assegnati nel collegio unico nazionale.

Non un premio di maggioranza, dunque, bensì un mezzo per individuare la maggioranza e l'opposizione, che penalizza soltanto quelle minoranze che rinunciano preventivamente a cercare, nell'ambito del nostro sistema pluripartitico, di porsi come ipotesi di maggioranza.

Queste indicazioni e proposte vengono avanzate nel convincimento che dovendosi ritenere tassative soltanto le esigenze di fondo cui sono ispirate, occorra ricercare, sulle soluzioni da adottare in concreto, le più ampie convergenze tra le forze politiche.

Il PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sui temi concernenti il sistema elettorale. Ritiene che, secondo quanto a suo tempo deciso dall'Ufficio di Presidenza, si debba ora procedere ad una ampia elaborazione a livello tecnico delle varie proposte presentate.

Il senatore MILANI precisa, a questo proposito, che la previsione di circoscrizioni per l'elezione di quattro deputati, nell'ambito delle proposte avanzate dal senatore Pasquino, può essere soggetta a varianti fino all'elezione di un massimo di sette deputati (in quest'ultimo caso, con possibilità di utilizzare un voto di preferenza). Se verranno eseguite elaborazioni tecniche, chiede pertanto che tengano conto di questa precisazione.

Il PRESIDENTE prende atto della precisazione, rinviando i lavori alla seduta di domani.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 18,30.