

GIOVANNI CUOMO

DEPUTATO AL PARLAMENTO



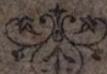
Sulla proporzionale amministrativa

DISCORSO

PRONUNCIATO

ALLA CAMERA DEI DEPUTATI

nella tornata del 13 novembre 1920



ROMA

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

1920



GIOVANNI CUOMO

DEPUTATO AL PARLAMENTO

Sulla proporzionale amministrativa

DISCORSO

PRONUNCIATO

ALLA CAMERA DEI DEPUTATI

nella tornata del 13 novembre 1920



ROMA

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

1920

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Cuomo.

La proporzionale e l'ora presente.

CUOMO. Onorevoli colleghi, ancor oggi - quando l'affrettata e sommaria discussione generale è, regolarmente, chiusa, per riaprirsi, di straforo, sull'articolo primo del disegno di legge, uno e trino, sottoposto al nostro esame e ai nostri voti - io sento il vivo bisogno ed ho lo stretto dovere di domandarmi, e domandare, in che modo, perchè mai, ragioni, tutt'affatto formali - come, tra le altre, quelle addotte ed illustrate, nei primi assaggi, a tono polemico, dagli onorevoli Cappa e Tangorra, in opposizione ai dubbi e ai timori dell'onorevole Mancini, circa la necessità e l'urgenza dell'immediata e rapida trattazione della proporzionale amministrativa - abbiano potuto avere, ed abbiano tuttavia, efficacia determinante virtù decisiva, per isvalutare e menomare e, quindi, posporre e far passare, fosse pure per un momento, in seconda linea, interessi

sostanziali, che investono e penetrano, nel suo essere e nel suo divenire, tutta la vita della Nazione e dello Stato, e che, per ampiezza di attinenze e intensità di bisogni, premono ed urgono, indifferibili, reclamando vigile tutela e alacre difesa, provvidamente efficaci.

E, ancor oggi, non vedo, a lume di buon senso, per quale via, teoricamente retta e praticamente utile, motivi che non possono aver riferimento se non con l'istituto del cerimoniale, e che, per intenderci, chiamerò di ortodossia parlamentare, — motivi, cioè, che riguardano il mero, letterale, adempimento dell'impegno assunto, nella tornata degli otto agosto, ultimo scorso, di riprendere in esame, alla riapertura dei lavori, la presente *verata quaestio* — siano riusciti a preoccuparci fino a prevalere, siano riusciti ad imporsi fino a fare, rispettivamente, sollecitare e concedere la precedenza assoluta all'argomento che andiamo trattando: contro vedute, generali, di ordine politico — con riguardo all'ora, certo grave e decisiva, che il paese attraversa; contro considerazioni, particolari, di ordine amministrativo — con riferimento alla vita e alla funzione degli enti locali; contro riflessi, peculiari e specifici, di ordine tecnico — relativi alla maturità di elaborazione del pensiero informatore del disegno di legge; contro sani criteri di bene intesa opportunità — per quanto attiene alla serena funzione degli enti ora ricostituiti e alla tregua dei partiti ancora accesi dalle lotte recenti.

La riforma sotto il profilo politico.

Perchè se, onorevoli colleghi, noi non vogliamo chiudere gli occhi sulle cose che ci si presentano e ci circondano, e chiudere l'orecchio alle voci delle cose che intorno parlano e gridano; se, cioè, non vogliamo, di proposito, astrarci dalla realtà viva e presente, che dà contenuto e ritmo ad ogni concetto od atto politico; non possiamo, credo, non rilevare, con veduta generale d'insieme, e non riconoscere, con facile giudizio sommario, che, nelle presenti condizioni di turbato e scosso equilibrio di beni e di spiriti, di sistemi e di istituti - mentre incombe, ancora, inesorabile, sulla vita nazionale, il famoso binomio, in cui pare siano scritti e conchiusi i nostri destini: il binomio dai due bisillabi « pace e pane », onde siamo stretti e stremati di credito e di autorità, col pauroso disavanzo mensile di oltre un miliardo, che poco e male si prestano a fronteggiare anche gli ultimi escogitati rimedi fiscali - ben altro richiede e reclama, ben altro ha diritto di esigere ed attendere il paese dai suoi rappresentanti, cui spetta essere fedeli interpreti delle palpitanti necessità sociali di riassetto, di ricostruzione, di rinnovamento, per intenderle, per secondarle, per soddisfarle; ben altro che una disputa, presso che accademica, sull'elettorato, la quale, comunque utile, dovrebbe, caso mai, esser produttiva di effetti, di qui a quattro anni, secondo qualche emendamento, che già fa capolino, e, ad ogni modo, a scadenza certo non breve! (*Applausi*).

Forma e sostanza nel problema degli enti locali.

Ma, pur non volendo allargare lo sguardo a tutto l'ampio sfondo del quadro in cui sono, per dir così, le linee e i colori della vita ambiente e in cui ogni postilla di realtà trova riflesso e nota d'integrazione; pur non volendo uscire dai termini precisi del tema particolare che ci occupa: — del tema, cioè, della più schietta e più legittima rappresentanza da promuovere e conseguire nei Consigli amministrativi a fine di piena e più utile funzione degli enti locali —: siamo tratti a constatare che, anche sotto questo unico e speciale profilo, la proposta di un provvedimento che si pensa e si formula isolato ed avulso dal complesso di quelli che necessariamente dovevano, armonizzati, integrarlo nell'entità, rinsaldarlo nella portata, assicurarne per via di interdipendenza funzionale i benefici effetti, dimostra una concezione gretta ed unilaterale, rivela un proposito monco e circoscritto, annunzia un'azione manchevole ed inefficace. E, innanzi alla bonarietà semplicistica della soluzione offertaci con uno solo dei tanti elementi che dovevano insieme contribuire a determinarla, è lecito sospettare che il legislatore, ansioso più di parere che di essere, più di presto parlare che di bene agire, abbia, per illudere se stesso, ripetuto, a suo modo ed in un certo senso, il gioco di colui che, chiudendo un occhio, contava di vedere gli oggetti per metà, e di ritenerli, quindi, solo per metà, esistenti! (*Ilarità — Applausi*).

Poichè, a chi di noi, onorevoli colleghi, non vien fatto domandarsi: — che cosa sarà la rappresentanza, anche più schietta, la costituzione, anche più perfetta, la forma, anche più impeccabile, degli enti locali, quando non vi aliti un'anima, non la sostenga un contenuto, non la assistano i mezzi? Che cosa potrà, per esempio, in effetti, la rappresentanza più completa di tutti i partiti più equamente fatti valere nelle assemblee provinciali e comunali; quando non sia stata proposta e risolta la questione, essenziale e fondamentale, del decentramento, istituzionale e funzionale, a cui pensarono, dagli inizi del Regno risorto e composto ad unità, il Farini, ministro con Cavour, promuovendo la commissione del gennaio '60, e il Minghetti presentando il disegno di legge del marzo '61: quando non sia stato trattato ed esaurito l'argomento, sempre antico e sempre nuovo, del decentramento, in cui è ancor viva la fiducia, perchè siano garantite, libere, e prosperino, feconde, le opportune iniziative locali, non attardate in lunghe e penose procedure, non deformate da pesanti e intricati congegni, nell'enorme e complicato meccanismo dello Stato accentratore? (*Applausi*).

A che cosa servirà — si può aggiungere — a che cosa servirà, avere valorizzati tutti i partiti ed avere autorizzate tutte le voci a risonare nelle singole assemblee dei rispettivi centri; quando non soccorra gli uni e presidi le altre — qual mezzo di attuazione di opere vagheggiate e di elaborati programmi —

una nuova, più forte, più elastica, più resistente, finanza?

Una rinnovata finanza, dicevo, che non di ripiego e di sovrapposizione, ma autonoma per struttura e fisionomia, deve essere il coronamento degli annosi studi sulla riforma dei tributi locali, che, sempre promessa, sempre pensata, sempre attesa, pare accenni ad avere ultimo saggio di proposta nei risultati delle indagini e delle critiche recentissime della Commissione presieduta dal Perla, che ha esauriti, dicesi, i suoi lavori, nè brevi, nè semplici: — una restaurata finanza, dicevo, che attinga a proprie fonti dirette, per volgere, con proprio agile ordinamento, a propri fini precisi, senza pastoje di controlli infiniti e pesanti, che, se e quando arrivano, arrivano tardi ed invano. (*Benissimo!*)

Non è questa, dunque, onorevoli colleghi l'ora più propizia per attendere alla riforma elettorale che pur andiamo discutendo, per le considerazioni generali, di ordine politico, a cui ho, innanzi tutto, accennato.

Nè, aggiungo, — anche essendo questa l'ora — può, per le considerazioni particolari di ordine amministrativo, a cui ho, in secondo luogo, accennato, credersi questa appunto la riforma invocata; poichè essa, come rilevavo più su, non può ritenersi produttiva di utilità, quando, separata ed isolata dal complesso in cui assume valore e da cui attinge vigore, non sia assunta ad elemento necessario, integrante di un inscindibile, organico, piano di provvidenze, simultanea-

mente ed armonicamente predisposte, come parti di un tutto preordinato.

Per la visione integrale del problema.

Ma la proposta - aggiungerò - così come fu presentata, così come si discute, non garantisce la bontà della legge condenda, neppure sotto il profilo della determinazione completa dell'oggetto, e, quindi, della pienezza del contenuto.

Resta, infatti, ancor sospeso - nel limbo delle decadute deliberazioni della Camera e delle non sopravvenute approvazioni del Senato - il disegno di legge della estensione alle donne dell'elettorato, attivo e passivo, politico e amministrativo; sicchè, una quistione affine e collaterale alla presente ora dichiarata indifferibile: una quistione, in cui, pure di recente, hanno interloquito, a gara (come sempre avviene) i socialisti, col disegno dell'onorevole Modigliani, ed i popolari, col disegno dell'onorevole Micheli, entrambi del gennaio di quest'anno: non è richiamata, non è riassunta a discussione, pur dopo che, dal 1863 al 1913, passò, rielaborata in nove proposte, durante un quarantennio, dal Peruzzi al Mirabelli!

E non si può negare che la decisione, su di un tale argomento, potrebbe influire - in una legge sulla rappresentanza proporzionale, per la base dell'elemento demografico in gioco - influire, certamente, sulla scelta dei comuni in cui sia possibilità di applicazione per il desiderato sistema!

Resta, inoltre, indelibato ancora - tra gli altri, affini, su cui non mi soffermo - il problema del voto obbligatorio, che è pur rimesso a nuovo, penetrato di palpitante attualità, proposto ed imposto, naturalmente - per essere rielaborato se non risolto, - dalle impressionanti cifre delle altissime percentuali degli assenti all'esercizio del voto.

E pure non si può negare che, con una qualsiasi risoluzione in siffatta materia, si contribuirebbe a garantire meglio la esattezza della rappresentanza, chiamando a partecipare ai comizi gli elettori, ignavi o renitenti, che pur hanno tendenze ed opinioni e non le fanno valere.

Nè, in fine, alcuna parola viene a dettar norme per la residenza unica o plurima dell'elettore, or che la base e la ragione del diritto elettorale sono mutate: or che al censo, cioè, e alla ragione degl'interessi che ne derivano, sono sostituiti, rispettivamente, il lavoro e la tutela di questo.

Eppure non si può negare che anche un tale elemento - ai fini della genuina, non sofisticata, alterazione di partiti e gruppi - sarebbe utilissimo in sede di compilazione e discussione di una legge sulla rappresentanza proporzionale.

Il problema della rappresentanza proporzionale amministrativa, dunque, formulato nei termini che risultano dal progetto che ci è dinanzi in triplice lettura, può dirsi, deve dirsi, visto e prospettato solo in parte: delineato e riguardato solo sotto un certo aspetto.

Manea, quindi, ai fini della bontà della legge - come si è dimostrato - l'ampiezza della visione integrale, che dà energia di svolgimento alla linea informativa, e finitezza di precisione ai particolari.

Sicchè - come assumevamo - neppure per considerazioni d'indole strettamente tecnica, la proposta sarebbe da raccomandarsi: mancando - per la costruzione, se così posso dire, dell'edificio legislativo - la pronta disponibilità del materiale ad esso bastevole e la rispondente elaborazione del pensiero per la necessaria organicità del piano o progetto.

Opportunità della proposta.

Riguardando, in fine, come anche ci proponevamo, la disputa, dal punto di vista, non trascurabile, della opportunità sua, rispetto alla vita delle Amministrazioni comunali e provinciali ora ricostituite e allo stato dei partiti e degli spiriti nel paese: non avete voi, onorevoli colleghi, l'impressione che, in essa, sia e tenda ad affermarsi - da parte dei vinti contro i vincitori - un senso di ripieco, quasi una punta di dispetto, una nota di rancore, un proposito di rappresaglia, un misto di incomposte passioni, in somma, che potremmo paragonare a quei minuti, quasi invisibili, detriti, i quali, ancora in moto nei liquidi poco fa smossi, sol che siano riposati, vi diventano sedimenti: laddove, riagitati, ne compromettono e riturbano la limpidezza? (*Benissimo!*)

Non è, o non vi pare, dunque, onorevoli colleghi, una cosa assai strana questa, appunto, di cui siamo artefici e partecipi: questa, cioè, che - nel momento stesso in cui è in piena efficienza una legge, e la andiamo regolarmente applicando, e ne accogliamo o aspettiamo i risultati - noi ci affrettiamo, con precedenza assoluta, a discutere un'altra, informata a concetto diverso e da eseguire in un tempo più o meno lontano? Il procedimento non pare fatto apposta - anche senza che alcuno ne abbia, s'intende, la più lontana intenzione - non pare fatto apposta, dico, per infirmare le ultime nomine, per svalutare le ultime costituzioni, per menomare in autorità e prestigio gli uffici or rinnovati e le relative funzioni da immediatamente esplicitare?

E non abbiamo noi, in proposito, il dovere e la responsabilità di indagare e sapere, se e quanto ciò possa conferir lena di lavoro a' rappresentanti, ispirare fiducia nei rappresentati: se e quanto ciò possa, in ultima analisi, conferire allo scopo preminente dell'utile collettivo, del pubblico bene?

Non vi pare, inoltre - diciamolo pure - esiziale, per la tranquillità da riconquistare in ogni centro, per la calma da imporre agli spiriti inquieti, questo nostro implicito autorizzare che non si esauriscano gli strascichi elettorali, questo nostro implicito ordinare che permangano aperti ed aspri i dissidi, che si fomentino accesi ed operanti gli odî: alimentando - incauti - speranze di ambite rivincite; offrendo - incauti - miraggi, fosse pure ingannevoli, di lotte imminenti?

La legge: Il principio e le applicazioni. I precedenti e i partiti.

Ma, poichè - in dispregio di tutte le contrarie ragioni, politiche, amministrative, tecniche e di opportunità, innanzi prospettate - noi siamo, pur intempestivamente, chiamati a discutere della rappresentanza proporzionale e a provvedervi, subito, in concreto; cerchiamo, almeno, onorevoli colleghi, con mente non chiusa in preconetti dottrinari di scuole, con spirito scevro di pregiudiziali politiche di partiti, di vagliare il principio, non pure in sè, ma nella possibilità delle sue applicazioni prossime e remote e dei suoi effetti immediati e mediati: sicchè la legge che vi si informa, non pure ne comprenda e traduca la retta affermazione, ma ne promuova ed agevoli la feconda attuazione e ne disciplini e garantisca l'utile efficacia.

Cominciamo, pertanto, dal rilevare che questo problema - il quale s'insinua nell'ordine del giorno, quasi come un diletto e riposante intermezzo sinfonico, tra un progetto di sostituzione dei buoni da due lire e un altro di modifica del Consiglio superiore delle belle arti - ha tutta una storia e tutta una letteratura, vasta e complessa, quale la vennero costituendo ed elaborando la dottrina degli scrittori e la prassi delle assemblee politiche di tutti i paesi retti a sistema rappresentativo, con varietà di reggimenti e d'istituti. Sicchè - me lo consenta l'onorevole Matteotti, il quale preferisce, come disse, la originalità delle invenzioni

ardue, anche non felici, ai facili e pedissequi ricalchi – credo che non si possa, in questa materia, prescindere da quanto la scienza e l'esperienza acquisirono ed ammonirono fin'oggi, a sussidio di pensiero, a presidio di azione. E, però, bene si discetta dei metodi dell'Hare e dell'Hondt, e dei temperamenti escogitati, e dei correttivi introdotti; e va data lode alla saviezza insigne del relatore della Commissione, per aver voluto aggiornare, come si dice, le ricerche, e tener presente le ultime espressioni legislative dei paesi stranieri, specie del Belgio, conspicuo laboratorio di riforme costituzionali, e della Svizzera, di cui è parso, tra gli altri, preferibile il tipo di quoziente.

Osserviamo inoltre, che il principio della rappresentanza proporzionale – che tende a determinare ed investire la vita delle assemblee e degli enti, informandone la funzione varia e molteplice, con una virtù operante di concetto guidatore, in cui si armonizzino, integrate, le diverse ed opposte tendenze di pensiero e correnti di aspirazioni in gioco nella realtà sociale – se pure fu, come tutte le grandi idee novatrici, non accettato, in sulle prime, anzi perfino deriso e schernito, finì, poi, con l'essere, nella sua giustizia, favorevolmente accolto e strenuamente propugnato, da pubblicisti di ogni scuola e di ogni partito, a cominciare dal Mamiani, assertore primo in Italia, nel 1848, e dal Genala, che ne trattava, a proposito dell'« Equivalenza dei suffragi », nel '71, fino al

Bonghi, al Luzzatti, al Pareto, al Sonnino, al Turati e al Meda.

Sicchè, in omaggio ai precedenti storici, cui son legati, tra gli altri, i nomi preclari innanzi ricordati, e in omaggio alle affermazioni recenti, più autorevoli e più degne, che appartengono agli uomini preminenti e più rappresentativi di questa Assemblea, da Luzzatti a Turati, da Meda a Fera, in ogni campo, dal liberale al socialista, dal popolare al radicale - esso non può, non deve, essere proposto o discusso, come monopolio di partito, ma come qualcosa che fu, dal passato, e resta, nel presente, patrimonio di uomini di studio, che, con la probità dell'intelletto e la equanimità del giudizio, dominano i partiti e li onorano, anche quando pare che, per ardente intolleranza di neofiti ignari e corrivi, siano per esserne perfino esclusi!

Onde - me lo permetta il collega egregio, onorevole Cavazzoni - sarebbe tanto antipatico quanto antistorico (sia lecita l'espressione ed il bisticcio) dividerci, qua dentro, in proporzionalisti ed antiproporzionalisti, in senso stretto, in via assoluta, *in apicibus*; per apparire e qualificarci, fuori di qui, rispettivamente, *grosso modo*, progressisti o retrogradi, innovatori od oscurantisti; come è, francamente, nè giusto, nè rispondente al vero il sospetto, che, da qualcuno di questa parte della Camera, si voglia arrivare, in odio al principio o ai fautori di esso, a tentar l'ostruzionismo; quando, invece, non per ripetere solennemente una frase, ma per di-

chiarare semplicemente un fatto, il principio ci unisce, e solo le modalità di estensione e di applicazione - per maggior ossequio al principio stesso, da ciascuno a suo modo appreso ed inteso - ci distinguono ci differenziano, più che dividono ed allontanano.

Io, quindi, non ricorderò, perchè contrari al mio convincimento profondo ed al mio abito mentale, uno solo di quegli aforismi, coi quali alcuni caustici critici della proporzionale, come il Bonnefoy, credevano di farne giustizia sommaria e comoda vendetta, affermando che essa è propugnata, di solito, più che come strumento di progresso, come mezzo di favore in veste legale, per valorizzare le forze, specie minime, dei partiti succumbenti.

Nè vorrò, d'altro lato, imbrancarmi tra i fanatici, tutt'assorti ad adorare, nel principio, un nume, piuttosto che intenti a discuterne, in concreto, possibilità ed utilità di attuazione: tra i fanatici, dicevo, i quali sono un po' come quei curiosi fautori dell'arte per l'arte, che guardano alla forma e all'espressione, vagheggiandola in sè e per sè, senza attinenze e riferimenti con la realtà che ha da rispecchiare ed esprimere: o come quei curiosi assolutisti, chiusi nella rigida costruzione del loro sistema, i quali non vogliono riconoscere che, come non v'ha bene senza particola di male, non v'ha regola che non implichi eccezioni, e, soprattutto, non v'ha teoria che non comporti restrizioni e riserve!

Credo, invece, onorevoli colleghi, che, nelle valutazioni e nelle decisioni, giovi rendersi conto, spassionatamente, di pregi e difetti, quali attributi inseparabili da ogni sistema e da ogni pratica applicazione, ed acquietarsi, in un campo tutto relativo, sol che gli uni risultino, rispetto agli altri, per quantità, maggiori, o, per qualità, migliori, e rivelino virtù di preferenze.

Or, dunque, dicevamo, onorevoli colleghi, che il principio, indiscutibile forse in sè, diventa discutibile, più di quanto non si pensi e non si creda, nella varietà dei casi e delle contingenze a cui risponde; nella convenienza delle limitazioni e nella opportunità delle eccezioni, secondo i luoghi in cui si svolge e secondo la materia a cui si adatta; nella modalità delle applicazioni diverse e innumerevoli secondo la realtà a cui deve piegarsi e ubbidire.

Proporzionale politica ed amministrativa.

Non è, per esempio, a mio modo di vedere, nè da nascondersi, nè da trascurare, in materia di rappresentanza proporzionale, una prima distinzione e differenza, determinata dal campo - politico o amministrativo - a cui si vuol fare, rispettivamente, servire. Perchè, se è vero che la rappresentanza proporzionale ha, tra gli scopi, prevalente quello di far delineare, quanto più nettamente è possibile, i partiti, affinchè, per coalizioni e connubi, non iscadano in coerenza e dignità

e non ismarriscano fisionomie e mete loro proprie; - la qual cosa non è a dire quanto sia profittevole alla politica, che dalla nativa sincerità delle idee, fermamente professate e sicuramente espresse, attinge, insieme, vigore continuo ed autorità incomparabile; - non è meno vero che un tale scopo di così ovvio vantaggio nel campo politico, non si vuole, non si deve, se non con molta discrezione e cautela, conseguire nel campo amministrativo.

Ne soccorre, qui, onorevoli colleghi, l'autorità, oltre che politica, dottrinale, di Giulio Alessio, con un passo di un ricordevole discorso del 1904, che ha, per noi, tutta la freschezza di una prosa contemporanea, per la immutata condizione delle cose ivi rilevate ed esposte, e per la serena equanimità del pensiero critico che le giudica. « Il problema del Governo locale - osserva, quivi, il nostro collega illustre - è più un problema *tecnico* che *politico* ». « Non so - egli aggiunge, poco dopo - se sia vero quanto mi fu da alcuni studiosi riferito, e, più precisamente, non so se dipenda da consuetudine o da forza di legge; ma, nella Svizzera e nel Belgio, la gestione è così coordinata che rende possibile anche nel governo del comune la partecipazione di uomini appartenenti a partiti contrari. Perciò, se vi è una competenza speciale in un dato gruppo, questa si chiama al governo, senza badare alle sue attitudini o simpatie d'indole generale ». E continua ancora: « Io non so fino a qual punto questa tendenza sia attuabile in

Italia ». Conclude, in fine: « Secondo il mio sentimento, sarebbe veramente benemerito quel legislatore e quell'uomo politico italiano che sapesse creare un tale ordinamento di governo locale da assicurare la piena indipendenza, la piena libertà ed autonomia del comune congiunta ad una condizione amministrativa *non di necessità subordinata ai partiti politici dominanti in paese*.

Pare, quindi, onorevoli colleghi, che, per motivo stesso ond'è più desiderata in politica, la proporzionale diventi poco o niente bene accetta in amministrazione!

Tuttavia, bisogna subito convenire, che sarebbe grossolana la esclusione assoluta della proporzionale dal campo amministrativo, motivata dall'affermazione e dal rilievo, poco innanzi ricordati, circa l'entità, il contenuto e l'atteggiamento dei partiti.

L'affermazione ed il rilievo reggono, in fatti, solo per i piccoli e forse per i medii comuni; mentre arrivano a perdere ogni importanza pei centri grandi o principali, dove, in ogni campo, è facile trovare e prescegliere capacità tecniche e competenze specifiche, e dove i partiti imprimono all'Amministrazione un lor proprio indirizzo, specie in materia d'istruzione, d'assistenza e di pubblici lavori.

I tre progetti: Contenuto e procedura.

E, però - non negando, in via assoluta, la utilità anche della proporzionale amministrativa - passiamo a esaminare, nelle grandi

linee, alla stregua dei su esposti, favorevoli, criteri di massima, i tre progetti che ci sono dinanzi: quello dell'onorevole Matteotti, quello dell'onorevole Nitti e quello della Commissione, che si è data tutta - voglio osserrar, di passaggio - che si è data tutta alla ricerca di contemperare e fondere i due primi, con linee, se così posso dire, in cui si addolciscono tutti gli angoli e si spianano tutte le punte, con tinte in cui si degradi ogni nativa vivezza e si attenui ogni naturale risalto di originarii colori!

La circoscrizione elettorale che, pei consiglieri provinciali, è - nel primo disegno - la provincia; si limita - nel secondo - al circondario. E la Commissione, forse non a torto, accede a quest'ultimo; perchè siano, con la proporzionale, rappresentati non pure i partiti, anche di minoranze, ma i bisogni, spesso peculiari, dei singoli centri.

Nell'uno e nell'altro, è abolita, alla leggiera, la speciale rappresentanza delle frazioni. E si spiega - ma non si giustifica - con la impossibilità di avere una proporzionale, per dir così, nella proporzionale: nell'ambito, cioè, già ristretto, di un piccolo comune. Ma non si sa, se e quanto sia veramente necessario, se e quanto sia veramente opportuno, se e quanto giovi veramente alla vita di piccoli nuclei di popolazione, abolirne la speciale rappresentanza, se speciali sono ivi i bisogni, se speciali sono ivi gl'interessi: se - quel ch'è più, e quel ch'è peggio! - tra bisogni ed interessi di suburbio e capoluogo permane e

inferisce, aperto e inconciliabile, il conflitto!

All'onorevole Grassi che ieri si preoccupava di questo scomparire della rappresentanza per frazioni, come di una preclusa garanzia a deboli ed oppressi; e parlava, come meridionale cui, per antichi ricordi o per recenti impressioni, risuoni, viva, nell'animo, l'eco di queste umili ma intense tragedie quotidiane, materiate di dinieghi, di ripulse, di sopraffazioni, tra naturali di borghi contermini, sotto l'egida e coi mezzi del potere municipale; l'onorevole Vacirca rispose, con frase generica e sonora, esser questa una delle tante espressioni della lotta, che, con vari nomi e in varie forme, si combatte tra « sfruttatori » e « sfruttati »: della lotta, a cui solo il socialismo può inviare la colomba, col mistico ramo, dall'arca! E che per ciò, onorevole Vacirca? Si tratti pure di « sfruttatori » e di « sfruttati », come a lei piace -, il dissidio e la tragica realtà di cui noi parliamo non mutano o si attenuano, a seconda che si riportino all'una o all'altra causa: i bisogni peculiari e gl'interessi speciali, sussistono, permangono, e vogliono essere espressi, compresi, soddisfatti: permangono ed esigono interpreti diretti e consapevoli, continui ed affettuosi. A che varrà, dunque, anche se possibile, in questi casi, la proporzionale? E, con qual beneficio, ipotetico e lontano, potrà risarcire il danno certo e vicino?

Altri ha creduto recar contributo alla disputa, deplorando una tale condizione di cose.

Ma condannare, maledire, ahimè, è tanto facile quanto sterile sfogo, che non mena già a trasformare o mutare, in un baleno, come per incanto, natura di cose o stati di animo, onorevoli colleghi! Noi dobbiamo assumere la realtà, qual'è; perchè la legge ad essa risponda, provvida o riparatrice!

Io non mi fermerò, nella iniziata disamina, a toccar delle norme procedurali, che, in tutti e tre i disegni, non ubbidiscono a quel criterio di chiara semplicità e di agile snellezza, in cui è tutto il segreto dei precisi e pieni adempimenti. Nè m'indugèrò a rifar la questione delle aggiunte o delle cancellature illimitate - espressione incontroverta, se altra mancasse, di una coscienza, che tende e vuole informarsi a un principio; ma, pavida, in concreto, oscilla e dubita, fino ad ammetterne ed accoglierne, sotto veste di temperameneo, un'altro, affatto contrario ed opposto - la questione di quelle aggiunte e di quelle cancellature che, tanto più rispettano la libertà dell'elettore, quanto più sofisticano la proporzionale, e che tendono, in una parola, a conciliare, se mai è possibile, l'inconciliabile dei due sistemi, nel loro punto sostanziale e differenziale: cioè la ferrea rigidità della lista chiusa che garantisce la pura espressione del partito, con la piena libertà della lista aperta che permette un'accogliuta di persone scelte, con una scorribanda, in ogni campo, anche per mera simpatia, al di fuori e al di sopra dei partiti, e un po' contro tutti i partiti!

Ma debbo, invece, cogliere la nota differenziale di maggiore importanza, che, mentre caratterizza ciascuno, distanzia entrambi, fra loro - circa il principio della proporzionale amministrativa - i due progetti dell'onorevole Matteotti e dell'onorevole Nitti; per vedere, in fine, qual governo fece di entrambi, con il tocco e sana di quella sua panacea transattiva di ritocchi e modifiche, la Commissione a cui apprestò tanta messe di industriosi espedienti il fervido ingegno e la provetta competenza dell'amico onorevole Casertano.

Nel primo disegno - quello dell'onorevole Matteotti - il principio proporzionalistico è limitato, per materia, alle minoranze; nel secondo disegno - quello dell'onorevole Nitti - il principio proporzionalistico è limitato, per territorio, ai comuni superiori a trentamila abitanti; nel terzo disegno, in fine - quello della Commissione - il principio stesso, senza alcuna limitazione di territorio, è applicato, in un modo che diremo *sui generis*: arieggiando, cioè, a proporzionale, zionale, piuttosto che ubbidendovi!

Arieggiando a proporzionale - ho detto - e non ubbidendovi: perchè, nell'articolo 8, se non erro, del testo ultimo, che diremo concordato, lungi dal concretare norme proporzionalistiche, si stabiliscono, invece, gli estremi per ridurre la maggioranza dell'attuale legge, costituita dai quattro quinti dei consiglieri assegnati al comune, e si determina se e quando una maggioranza debba essere di tre quinti, o di più di tre quinti,

con alcune aggiunte dichiarate nel seguente articolo 9.

Nel considerare, ad una ad una, ed in complesso, le operazioni aritmetiche da eseguire, le cifre elettorali da costituire, i quozienti da trovare, vien fatto, onorevoli colleghi, di confermare che non aveva, in fin delle fini, tutti i torti l'onorevole Zanardelli; quando - dopo avere lamentato (nell'ampia e solenne relazione, premessa al disegno di legge dell'onorevole Depretis, a proposito dei miglioramenti introdotti dal Naville al sistema dell'Hare) che i calcoli complicati finiscono, in fondo, con l'eseguirsi senza garanzia, lungi dalla vigilanza e dal riscontro degli elettori -; osservava che il principio, purtroppo, è tale che quanto più si piega alle esigenze della pratica, tanto più smarrisce la sua linea ingenua, tanto più perde di valore, tanto meno attinge di efficacia!

Or bene, onorevoli colleghi, qui siamo come si dice, di fronte a un tipo di proporzionale amministrativa, che, per intenderci, definirò, alla men peggio: « illimitata per territorio o estensione, e limitata, in un certo senso, per materia o intensità! »

Sicchè, per dare un voto consapevole ed efficace, dobbiamo rispondere al seguente interrogativo: - È possibile applicare, in Italia, con bontà di risultati, o, almeno, senza danni, la proporzionale amministrativa in tutti indistintamente i comuni del Regno?

Per avere, intanto, nota integrativa di giudizio, bisogna pur domandarsi: - in che

consiste la bontà dei risultati, che ci promette la proporzionale per la vita e la funzione dei partiti, per la gestione e le finalità degli enti, per il maggior vantaggio degli amministrati ?

E per determinare, in ultimo, se e quali limitazioni siano da introdurre, è indispensabile classificare i comuni con particolare riguardo alla loro entità demografica ».

La bontà dei risultati - non v'ha dubbio - si consegue, per il corpo elettorale, con la garanzia che si offre a tutti i partiti di differenziarsi, di acquistare una propria spiccata fisionomia, senza ricorrere a transazioni o compromessi; di valere, in giusta misura, per quello che sono, per quello che rappresentano, per quello che propugnano: consentendo alla maggioranza un'equa prevalenza per governare e non impedendo, altresì, alle diverse minoranze, di fare udire la loro voce con richieste e proposte, di spiegare la loro azione per vigilanza e controllo, di formulare in via legale reclami e proteste.

La bontà dei risultati si consegue, inoltre, per la gestione e le finalità degli enti, con l'assicurare alla prima più stretto rigore di correttezza e alle seconde maggiore ampiezza di programmi per visione e comprensione di mete più vaste e più generali, più alte e più degne.

Il maggior vantaggio dei cittadini si concreta, in fine, in quella solidarietà che non unisce per scopi particolaristici, ma eleva in superiore reciprocità di assistenza: tutti volgendo a civili conquiste, a migliori destini.

Diritti di rappresentanza e bisogni di amministrazione.

Non bisogna, pertanto, dimenticare che è, comunque, indispensabile – perchè si governi – un gabinetto, una deputazione, una giunta: un'amministrazione, in somma, che disponga ed esegua, ed una maggioranza che conforti di fiducia e sostenga con suffragio: un'amministrazione, insisto, che, per la legalità delle tornate, per la validità dei deliberati, per l'efficacia degli atti, deve rappresentare *la metà più uno*, e dalla *metà più uno* deve essere sorretta.

Di qui un'antitesi che deve comporsi in armonia: l'antitesi, cioè, tra un sistema, che permane *maggioritario* nelle assemblee e si vuole introdurre *proporzionale* nei comizi.

Di qui la necessità di temperare, ove occorra, il secondo; non potendo, in alcun modo, introdurre mutazione nel primo.

Per temperar quello, non ci si offrono che due mezzi: l'uno sostanziale, previsto e disciplinato con norme e cautele da sancire; l'altro formale, improvvisato e saltuario, retto dall'arbitrio e dal caso mutevoli.

Il primo ci apre innanzi una via maestra, conosciuta e soleggiata. Il secondo ci avventura per un dedalo obliquo, ignoto ed oscuro.

L'uno chiama a presidio di attuazione e a sussidio di esecuzione due fattori, che, dal punto di vista tecnico e dal punto di

vista politico, sono inerenti al metodo da adottare: ossia il fattore demografico dei grandi numeri, e il fattore sociale dei grandi partiti: entrambi disponibili ed utilizzabili soltanto nei comuni più popolosi, che sono anche quelli dove è più alto il tono della vita civile, più salda la coscienza dei diritti politici, più chiara la nozione dei doveri sociali e più nette, quindi, e più sicure le distinzioni e le differenze di programmi e indirizzi, di scuole e partiti.

L'altro consiste in due espedienti o riberchi, da tentare, rispettivamente: o, nel paese, alla vigilia dei comizi, con i cosiddetti *blocchi*; o, nelle assemblee, all'atto di comporre un governo e di costituire una maggioranza, con le *coalizioni di gruppi*.

Chi vorrà, onorevoli colleghi, nel redigere la legge, dimenticare che le sono indispensabili - perchè non resti lettera morta - idoneo campo di applicazione, idonei fattori di esecuzione?

Chi potrà, quindi, prescindere dal misurare, per dir così, il campo di applicazione - cioè, i Comuni - e dal vagliare i fattori di esecuzione - cioè: l'elemento demografico, del numero degli abitanti; ed il politico, dello stato dei partiti?

Io credo, intanto, di non aver bisogno di discutere e confermare le ragioni per le quali i blocchi - che rappresentano il portato di una necessità ineluttabile cui, costretti, si può piegare solo in momenti eccezionali di legittima difesa e di estrema resistenza - sono da evitare nel corso normale delle vicende e

delle lotte politiche; essendo omai noto ed acquisito alla comune esperienza ch'essi non solo infirmano autorità di persone, interessi di partito, dignità di principi, decoro di fedi, prestigio d'ideali, ma recano in sè, nella natura loro, il germe della dissoluzione, e, nella loro compagine, la ragione prima della inconsistenza. (*Approvazioni all'estrema sinistra*).

Nè ho, poi, bisogno di provare come, d'altra parte, le coalizioni dei gruppi nelle assemblee – che sono, talvolta, imposte, più che consigliate, dalle supreme esigenze di un governo, altrimenti insostenibile – generino disagi di spirito, dubbiezze di propositi, esitanze di azione, e mantengano il loro caratteristico equilibrio instabile, a patto di un silenzio che è d'oro, come quello del proverbio, in un certo senso: sotto il profilo, cioè, della gretta utilità immediata; ma che è tenebra nel campo delle libere indagini per le sicure conquiste: tenebra in cui non brillano luci di idee, faville di opinioni, per dibattiti e contrasti fecondi. (*Applausi*).

Non è espressivo, forse, onorevoli colleghi, come argomento di conferma – ove mai ne occorressero – l'agnosticismo del Governo nella disputa che si occupa?

Nella varietà dei sistemi e dei metodi di proporzionale, il Governo – non vedete? – è tetragono e impenetrabile custode della sua propria proporzionale: che è proporzionale di... rappresentanti di gruppi nel Gabinetto, che è proporzionale di... voti di fiducia nell'Assemblea! (*Viva ilarità*).

Costato il fenomeno: e mi pare, d'altronde, più che giusto, naturale e intuitivo, che *nemo tenetur edere contra se*: specie quando, come nel caso, ogni parola, ogni indiscrezione, ogni imprudenza, che mostri o accenni tendenze o simpatie *pro* o *contra*, può avere risonanze nella compagine ministeriale, all'interno, e compromettere, all'estero, qualche cosa che, al di fuori e al di sopra della vita del Ministero, attiene ai supremi interessi della Nazione, la quale aspetta, come noi, con ansia pari alla fiducia, il risultato delle trattative di Santa Margherita Ligure, formulando voti e traendo da' buoni cominciamenti gli auspici. (*Applausi*).

La legge e la realtà sociale.

« Tornando al primo detto » - onorevoli colleghi - noi non dobbiamo, dunque, per serietà nostra e per senso di responsabilità, approvare, senza opportune clausole, limitative almeno per territorio, l'articolo 1°, in cui è affermato il principio della rappresentanza proporzionale che soltanto in quelle può trovare virtù efficiente.

Noi abbiamo circa cinquecentocinquanta comuni che non arrivano a toccare i cinquecento abitanti: e, tra questi, undici ne contano cento appena! E più dei tre quarti dei nostri comuni - circa seimilasettecento, su ottomila quattrocento, in cifra tonda - non superano i cinquemila abitanti.

Si può parlare, in questi comuni, di grandi numeri in gioco; si può parlare, in questi

comuni, di grandi partiti in azione; si può, quindi, in essi, parlare seriamente, di rappresentanza proporzionale, non diciamo necessaria ed utile, ma attuabile ed applicabile? Vogliamo, con questa legge, fare un'affermazione, per iscritto, o vogliamo promuovere, in concreto, un'azione possibile ed efficace?

Fu detto, con il tono di una di quelle grandi frasi che fanno fortuna in ragione inversa della consistenza e della attendibilità :

- Ma, dunque, faremo, in fondo, due leggi, come se vi fossero due Italie? -

Ecco: io non credo che leggi grottescamente uniformi per terre disformi, possano invocarsi a gretto presidio di formata unità. Tutti siamo uguali: ma tutti sappiamo che l'uguaglianza, tra' diseguali, è proporzione. E il detto merita ossequio, anche perchè reca una nota di attualità, parlando di... proporzione! (*Ilarità*).

Che possiamo far noi, se solo un quinto - poco più, poco meno - della popolazione italiana, risiede nei comuni che contano oltre trentamila abitanti, i quali sono appena 103?

Dobbiamo, insomma, fare una legge per la realtà, quale essa è, o dobbiamo immaginare, fingerci, creare, una realtà, per una legge, che, ad ogni costo, vogliamo fare, cioè scrivere ed articolare, senza speranza di esecuzione e, ad ogni modo, senza utilità di applicazione?

La rappresentanza proporzionale amministrativa, dunque, può, deve essere adottata, onorevoli colleghi; perchè essa garanti-

sce la più genuina, la più diretta, la più immediata, rappresentanza dei cittadini nei locali consessi elettivi; perchè essa permette di raccogliere, dal grembo vibrante della realtà una e molteplice, voci varie, tendenze diverse, opinioni opposte; perchè essa mira ad armonizzare bisogni di individui, interessi di gruppi, diritti di partiti, aspirazioni di collettività.

Ma essa – per quanto abbiamo, modestamente, ma sinceramente, osservato – deve essere introdotta dove la natura e la storia le consentono campo di svolgimento, le offrono fattori di attuazione, demografici e sociali.

Misura e limite.

Conchiudendo, io voglio ricordare uno scritto di Filippo Meda – che cito non come indice di tendenza del più autorevole rappresentante di un partito (per non parere che io mi pigli il magro gusto di confutare, con esso, i seguaci più accesi e più corrivivi!) ma come meditata espressione del nutrito pensiero di un chiaro cultore di scienze sociali, che è anche un antico e convinto proporzionalista, il quale non ismarrisce, per la sua passione, la serena equità del giudizio, la sicura direttiva dell'azione, e vede e trova, in pratica, « difficoltà più forti – com'egli dice – del suo proporzionalismo »: sicchè, insigne per autorità e non sospetto per tendenza, parlando del progetto che aveva formulato, durante la passata legislatura, la Commissione Reale costituita da tempo per

la riforma degli ordinamenti comunali e provinciali, scrive: « dirò che quanto alle elezioni comunali la proporzionalità non verrebbe applicata se non nei comuni capoluoghi di provincia o che abbiano una popolazione superiore a 40,000 abitanti: è un minimo però che meriterà in ogni caso di essere elevato notevolmente; onde io escluderei anche la facoltà che il progetto concede ai comuni capoluoghi di circondario che abbiano una popolazione inferiore al minimo, di adottare il sistema proporzionale con deliberazione di Consiglio presa col voto favorevole dei due terzi dei consiglieri in carica. Bisogna tener conto del carattere che nei comuni di non numerosa popolazione — e intendo numerosa popolazione quella che tocchi almeno i centomila — hanno le elezioni amministrative; carattere, cioè, di lotta, per interessi locali e fra partiti che fanno di solito capo alle persone più in vista per autorità come amministratori; Solo nelle vere e proprie città può discutersi (ma non darei per risolta la questione) se non sia il caso di considerare prevalente il carattere politico su quello amministrativo...

E in questa parola — richiamo e monito per riluttanti e novizzi — avvince quel senso della misura e del limite, che è freno sapiente così in arte come in politica: le quali, entrambi, vivono di armonia. (*Vive approvazioni — Applausi, molti deputati si congratulano con l'oratore*).

