

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

---

**41.**

**SEDUTA ANTIMERIDIANA DI GIOVEDÌ 19 GIUGNO 1997**

---

 XIII LEGISLATURA
 

---

 COMMISSIONE PARLAMENTARE  
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

41.

## SEDUTA ANTIMERIDIANA DI GIOVEDÌ 19 GIUGNO 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

 INDICE
 

---

	PAG.		PAG.
<b>Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione:</b>		Cossutta Armando (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	1556, 1557, 1558
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i> .	1535, 1536, 1537 1538, 1539, 1544, 1545, 1546, 1547, 1548 1549, 1550, 1551, 1553, 1554, 1555, 1556 1557, 1558, 1560, 1568, 1569, 1572, 1575	D'Alessandro Prisco Franca (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1541, 1547
Armaroli Paolo (gruppo alleanza nazionale) .....	1547	D'Amico Natale (gruppo rinnovamento italiano) .....	1536, 1538, 1553, 1557, 1558, 1562
Bertinotti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	1570, 1572	De Mita Ciriaco (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) .....	1548
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo)	1536 1548, 1550	Dentamaro Marida (gruppo CDU), <i>Relatrice sul Parlamento e le fonti normative</i>	1535 1536, 1537, 1538, 1546, 1554, 1555, 1556, 1558
Bressa Gianclaudio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) .....	1547, 1560	Dondeynaz Guido (gruppo misto-VdA) ....	1550 1569
Buttiglione Rocco (gruppo misto-CDU) ...	1542 1546, 1549, 1551, 1556, 1557	D'Onofrio Francesco (gruppo CCD) .	1539, 1554
		Elia Leopoldo (gruppo PPI) .....	1543, 1566

---

 N.B. - I documenti esaminati nel corso della seduta sono pubblicati nell'*Allegato Commissione bicamerale*.

	PAG.		PAG.
Greco Mario (gruppo forza Italia) .....	1554	Pera Marcello (gruppo forza Italia) .....	1538
	1555, 1556		1546, 1548, 1549, 1550
Grillo Luigi (gruppo forza Italia) .....	1563	Pieroni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) ..	1542
Maceratini Giulio (gruppo alleanza nazio- nale) .....	1539, 1568		1549, 1550, 1553, 1570
Mancina Claudia (gruppo sinistra demo- cratica-l'Ulivo) .....	1542	Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia) .....	1544
Mattarella Sergio (gruppo popolari e de- mocratici-l'Ulivo) .....	1547, 1553, 1554	Rigo Mario (gruppo misto) ....	1536, 1557, 1564
Morando Antonio Enrico (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1561	Rotelli Ettore Antonio (gruppo forza Ita- lia) .....	1558, 1572
Mussi Fabio (gruppo sinistra democratica- l'Ulivo) .....	1565, 1568	Salvato Ersilia (gruppo rifondazione co- munista-progressisti) .....	1535, 1540, 1547 1548, 1550, 1552
Occhetto Achille (gruppo sinistra demo- cratica-l'Ulivo) .....	1561	Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica- l'Ulivo) .....	1549, 1552, 1572
Parenti Tiziana (gruppo forza Italia) .	1543, 1548	Selva Gustavo (gruppo alleanza nazionale)	1538
Pasquali Adriana (gruppo alleanza nazio- nale) .....	1543		1547, 1554, 1556
Passigli Stefano (gruppo sinistra democra- tica-l'Ulivo) .....	1536, 1568	Servello Francesco (gruppo alleanza na- zionale) .....	1544, 1574
Pellegrino Giovanni (gruppo sinistra de- mocratica-l'Ulivo) .....	1540	Soda Antonio (gruppo sinistra democra- tica-l'Ulivo) .....	1552
		Zecchino Ortensio (gruppo PPI) .....	1536
		Zeller Karl (gruppo misto-SVP) .....	1551, 1553

**La seduta comincia alle 9.45.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione. Ricordo che questa mattina ci occuperemo delle materie relative al Parlamento e alle fonti normative, lavorando sul testo base e sugli emendamenti presentati: avverto che nell'apposito fascicolo (*v. Allegato Commissione bicamerale*) sono raccolti tanto gli emendamenti della relatrice quanto quelli degli altri colleghi. La senatrice Dentamaro, infatti, a differenza degli altri relatori, non ha inteso procedere ad una riscrittura del testo, ma ha fatto propri alcuni emendamenti, che sono inseriti, appunto, in tale fascicolo.

Passiamo, quindi, all'esame dell'articolo 1 e dei relativi emendamenti, iniziando dall'emendamento Armando Cossutta II.1.9, interamente sostitutivo.

ERSILIA SALVATO. Signor presidente, l'emendamento in questione, di cui sono cofirmataria, riguarda la composizione del Parlamento, che a nostro avviso deve essere costituito da una sola Camera, denominata Assemblea nazionale, eletta a suffragio universale diretto e composta da 400 membri.

PRESIDENTE. La questione è chiara, l'emendamento presentato dai colleghi di

rifondazione comunista propone il sistema monocamerale. Chiedo alla relatrice di esprimere il suo parere.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Signor presidente, esprimo parere contrario perché ritengo che il bicameralismo assolve ancora una funzione essenziale in una democrazia complessa qual è quella che stiamo ridisegnando senza però rinunciare a certe istanze di democraticità complessiva e di massima rappresentatività, nonché a quell'approfondimento e pluralismo nell'elaborazione politica ed a quella qualità nella confezione delle leggi che solo la possibilità di una seconda lettura può assicurare. Ricordo, peraltro, che la posizione favorevole al monocameralismo è rimasta isolata per tutto il corso dei lavori preparatori svolti in sede di Comitato.

PRESIDENTE. I termini, quindi, sono chiari.

Pongo in votazione l'emendamento Armando Cossutta II.1.9.

*(È respinto).*

L'emendamento Armando Cossutta II.1.8 è conseguentemente precluso, perché ripropone lo stesso principio monocamerale.

Passiamo all'emendamento D'Amico II.1.13, il quale propone che il Senato assuma la denominazione di Senato delle regioni e delle autonomie locali: naturalmente, non si tratta soltanto di una questione nominalistica, ma, come è del tutto evidente, di una scelta di carattere istituzionale che delinea un bicameralismo

motivato dal fatto che la seconda Assemblée parlamentare sia rappresentativa del sistema delle istituzioni federate — diciamo così — che si richiama al sistema tedesco. Abbiamo già discusso lungamente su questi aspetti, quindi non credo si debba riaprire un dibattito. Do la parola all'onorevole D'Amico perché illustri il suo emendamento.

**NATALE D'AMICO.** Lo ha già illustrato in buona parte lei, signor presidente, pertanto sarò molto breve. La mia idea è che, ammesso che debba esservi una seconda Camera, questa non possa riprodurre la stessa struttura delle preferenze politiche dei cittadini, ma debba avere un altro ruolo, ossia rappresentare gli elementi costitutivi dello Stato federale.

**ORTENSIO ZECCHINO.** Signor presidente, credo che il problema della denominazione del Senato debba essere affrontato dopo che avremo risolto quelli connessi agli articoli 3, 14 e 31. Ritengo, pertanto, che i relativi emendamenti dovrebbero essere accantonati, per essere poi esaminati quando avremo sciolto il nodo dell'articolo 3, collegato, a sua volta, all'articolo 14. Proporrei pertanto un accantonamento progressivo di tutte le questioni attinenti a questo tema, fino alla discussione dell'articolo 14.

**PRESIDENTE.** Concordo con la sua proposta, senatore Zecchino. Accantoniamo, pertanto, gli emendamenti D'Amico II.1.13 e Zeller II.1.3, se anche la relatrice è d'accordo.

**MARIDA DENTAMARO,** *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative.* Sono d'accordo, signor presidente.

**PRESIDENTE.** L'emendamento Armando Cossutta II.1.10, che ripropone il principio monocamerale, è precluso, per le ragioni già esposte.

Il successivo emendamento Dondeynaz II.1.4 non si limita a suggerire la denominazione di Senato delle regioni, ma propone un diverso criterio di costituzione

del Senato, che dovrebbe essere composto da «rappresentanti eletti a base regionale e dai presidenti delle giunte regionali e delle province di Trento e Bolzano». Vorrei pregare il senatore Dondeynaz, che però non vedo in aula, di ritirare tale emendamento.

**MARIO RIGO.** Il senatore Dondeynaz ha avvertito che arriverà con un po' di ritardo, presidente.

**PRESIDENTE.** Riterrei opportuno, dicevo, il ritiro di tale emendamento, perché la questione sarà affrontata in termini più sostanziali in sede di dibattito sull'articolo 14. Oltre tutto, la definizione appare anche un po' frettolosa, per esempio non si parla dei rappresentanti delle autonomie, e così via.

**MARCO BOATO.** Poiché tutti gli emendamenti relativi all'articolo 3 riguardano analoga materia, proporrei di accantonare anche questo emendamento e di esaminarlo in sede di discussione di quell'articolo.

**PRESIDENTE.** Sono d'accordo. Accantoniamo, pertanto, l'emendamento Dondeynaz II.1.4 ed anche il successivo Bressa II.1.17, che è addirittura soppressivo del termine « Senato ».

**STEFANO PASSIGLI.** Signor presidente, desidero far rilevare, prima che passiamo all'esame della successiva proposta di modifica, che non figurano nel fascicolo i miei emendamenti II.1.14 e II.1.15, relativi alla costituzionalizzazione del sistema maggioritario con doppio turno, di cui avevo preannunciato il ritiro, che vorrei però brevemente motivare. Un emendamento analogo riferito alla parte relativa alla forma di governo, per cui ritengo che i miei emendamenti possano essere più utilmente trattati in quella sede, riservandomi comunque, in caso non venissero accolti, di trasferirne il contenuto in un ordine del giorno. Desideravo che tale mia dichiarazione rimanesse agli atti.

**PRESIDENTE.** Senz'altro tale questione fa parte più propriamente della materia relativa alla forma di governo.

Passiamo ora agli emendamenti relativi al secondo comma dell'articolo 1, alcuni dei quali sono sostitutivi ed altri soppressivi, tra cui l'emendamento Boato II.1.19, che propone di sopprimere il secondo comma per trasferirne il contenuto nell'articolo 8. Sull'intera materia relativa al secondo comma vorrei ascoltare il parere della relatrice.

**MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative.** Signor presidente, ritengo che l'introduzione del principio – anzi, dello strumento concreto – dell'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi all'interno di una norma sulla composizione del Parlamento sia assolutamente essenziale per assicurare che il Parlamento nazionale sia costituito in modo da essere effettivamente rappresentativo della società italiana nel suo complesso. Ricordo che le donne costituiscono oltre il 51 per cento della società, mentre nel Parlamento attuale la percentuale di presenze femminili è circa dell'8 per cento. Ciò, indubabilmente, si traduce in un deficit di democrazia ed io ritengo anche in un difetto di qualità dell'elaborazione politica, che non può non risentire, in queste condizioni, di un punto di vista parziale, limitato, inadeguato ed insufficiente rispetto alla realtà sociale.

Certamente ho inserito tale previsione anche perché sensibilizzata dalle sollecitazioni provenienti dalle rappresentanti della commissione per le pari opportunità, che la nostra Commissione plenaria ha ascoltato, tuttavia mi sembra importante precisare che non la considero assolutamente una norma a tutela delle donne, bensì una norma a tutela, come dicevo, della compiutezza della democrazia. Se tutti i punti di vista sono presenti nell'ambito di un'Assemblea rappresentativa, certamente la qualità del prodotto legislativo e la qualità della politica che vengono elaborati in termini di adeguatezza non possono che essere migliori e non può che

beneficiarne l'intera società, non soltanto il mondo femminile. Richiamo quindi soprattutto l'attenzione dei colleghi uomini su questo tema, non solo perché in questa sede sono in grande maggioranza, ma proprio perché mi aspetto dalla loro stessa esperienza sia di parlamentari sia di cittadini, di componenti di nuclei familiari e di cellule del mondo del lavoro, il riconoscimento dell'importanza di questo principio. Mi aspetto che manifestino quella sensibilità che, per la verità, devo dire di aver rilevato anche nel corso della non particolarmente articolata discussione che si è svolta in Comitato, dove ho trovato consensi notevoli su questa affermazione, nonché nel corso dell'audizione delle rappresentanti della commissione per le pari opportunità.

Mi sembra anche importante ricordare che si tratta di una specificazione del principio di eguaglianza sostanziale contenuto nell'articolo 3 della Costituzione, che impone l'attivazione di strumenti legislativi e non, per promuovere un'eguaglianza di fatto laddove questa non sussista. I dati percentuali che ho citato in apertura del mio intervento mi sembra dimostrino inequivocabilmente che tale eguaglianza sostanziale non sussiste, per cui è necessario dare copertura costituzionale a quegli interventi del legislatore ordinario che noi auspichiamo vengano posti in essere.

Per quanto riguarda la formulazione della norma (e qui mi riferisco in particolare all'emendamento Boato II.1.19), mi sembra importante che la promozione dell'intervento non si limiti soltanto alle leggi elettorali, ma venga estesa anche a tutti i possibili strumenti indiretti. Nelle leggi elettorali si ha una forma di intervento diretto per favorire la rappresentanza femminile, però tutta l'altra legislazione dovrebbe prevedere strumenti ed interventi che consentano poi effettivamente alle donne di usufruire degli strumenti diretti previsti dalle leggi elettorali. Insomma, per intenderci, non serve assicurare quote di riserva se poi la cittadina non viene messa in condizione di usufruire effettivamente di questa possibilità,

magari perché non riceve supporti adeguati nella gestione familiare o nelle attività di assistenza e di cura.

Quanto al trasferimento della questione nell'articolo 8, non mi sembra un gravissimo problema, però francamente non vedo quale attinenza abbia questo tema con quello delle ineleggibilità e delle incompatibilità; mi pare invece che esso attenga strettamente alla rappresentatività all'interno del Parlamento, quindi credo che sia più appropriatamente collocato nell'articolo 1.

**PRESIDENTE.** Vorrei chiedere alla relatrice, per completezza, di esprimere il suo parere in merito all'emendamento D'Alessandro Prisco II.1.5 che, in luogo della formula « le leggi elettorali e le altre leggi », propone un'espressione più asciutta, ossia « la legge », nel senso in cui essa è adoperata nella Costituzione.

**MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative.** Temo che tale formula più asciutta non risolva quei problemi ai quali ci ha messo concretamente di fronte la Corte costituzionale con la nota sentenza che all'epoca abolì le quote di riserva, comunque mi rimetto alla Commissione: ripeto, l'indicazione delle leggi elettorali e delle altre leggi aveva un significato preciso, ma non ne faccio un problema troppo grave.

**GUSTAVO SELVA.** Signor presidente, sono molto attento e sensibile a ciò che la relatrice ha detto, anche, devo rilevare, con acuta argomentazione, tuttavia a me sembra che inserire nello schema di una Costituzione delle norme imperative, sia pure di grande importanza, sia forse eccessivo. Le leggi elettorali hanno un loro svolgimento autonomo e quindi credo sia in quella sede che si dovrà eventualmente affermare di fatto la parità di condizioni tra i sessi. Mi sembra, inoltre, che si tratti di una maturazione di carattere culturale e di costume che discende da altri imperativi e da altre disponibilità rispetto a quelli che possono essere inseriti, ripeto, in uno schema troppo rigido, qual è

quello di una Costituzione. Quindi, non essendo naturalmente in linea di principio contrario, riterrei però che sarebbe opportuno o prevedere un'attenuazione di tale prescrizione o addirittura toglierla, affidando, ripeto, la questione alla maturazione del costume. Vediamo che in Francia e nei paesi nordici metà dei Governi sono affidati alle donne, eppure non vi sono in Costituzione disposizioni così rigide. Credo quindi che questo fine, molto obiettivo e corretto, sia perseguibile attraverso altri strumenti.

**NATALE D'AMICO.** Intendo sottoporre un problema alla presidenza, ricordando che nella seduta odierna la senatrice Dentamaro ha rilevato che la norma in questione renderebbe probabilmente possibile superare le obiezioni mosse dalla Corte costituzionale alla legge elettorale comunale e nazionale. Secondo quanto ricordo, la decisione della Corte si tradusse in una dichiarazione di illegittimità in relazione all'articolo 3 della Costituzione; ne deriva, a mio avviso, che una norma la quale rendesse possibile ciò che prima non lo era, ad avviso della Corte costituzionale, per violazione dell'articolo 3, interverrebbe proprio su tale articolo e quindi sulla prima parte della Costituzione.

Ritengo pertanto che si ponga un problema di ammissibilità di tale norma nell'ambito del nostro lavoro. Ove tuttavia la stessa norma venisse giudicata ammissibile, anticipo il mio parere favorevole alla formula più asciutta, in base alla quale la legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi.

**PRESIDENTE.** Come potete constatare, non sto dando rigidamente la parola ad un oratore per gruppo; tuttavia, siccome sono iscritti a parlare numerosi oratori per ciascun gruppo, raccomando a tutti la brevità.

**MARCELLO PERA.** Intervengo molto brevemente per esprimere il nostro parere contrario al comma 2. Evidentemente, non è molto difficile per la relatrice

Dentamaro attirare la nostra attenzione sulle sue parole, oltre che sulla sua persona, ma devo rilevare innanzitutto che la norma in questione introdurrebbe nella Costituzione un elemento proprio della cultura americana del *politically correct*, che fortunatamente ci è abbastanza estranea, la quale a sua volta introduce la cultura delle quote, come se in questo caso si trattasse di proteggere una specie.

Oltre tutto, ritengo che la norma, benché si ponga un'intenzione lodevole, introduca di fatto surrettiziamente il presupposto che nel nostro paese vi sia una discriminazione tra i sessi che deve essere corretta; siccome così non è, non vedo perché dovremmo introdurre in una norma qualcosa che non è né deve essere.

Mi chiedo inoltre (lo chiedo anche ai presentatori di altri emendamenti, come l'onorevole Boato ed altri), se le leggi elettorali devono promuovere l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi, che cosa accadrebbe nel caso in cui si prevedesse una legge elettorale che fosse, per esempio, largamente o totalmente uninominale e maggioritaria ad un turno. Non so quale legge elettorale avremo (non so quale decisione sarà presa al riguardo durante la notte), ma non sarà possibile spezzare i collegi uninominali oppure assegnarne alternativamente uno agli uomini e uno alle donne. Si tratterebbe di un fatto veramente ridicolo e contrario ai principi.

Credo comunque che in questo paese vi sia la parità tra gli uomini e le donne e che essa sia garantita dalla Costituzione; quindi, chi desidera che vi sia una maggiore rappresentanza di donne nel Parlamento (la auspico anch'io), dovrebbe eventualmente impegnarsi in sede politica, ma non con norme che di fatto — lo ripeto — ammettono una discriminazione surrettizia che in questo paese non c'è né deve esserci.

Pertanto, proprio in nome di quella parità che certamente accettiamo, desideriamo che sia tolta dal testo una norma che ammette la non parità o la disparità tra i sessi.

GIULIO MACERATINI. Il mio intervento sarà brevissimo: poiché è sufficiente l'articolo 3 della Costituzione, sono contrario al comma 2 (*Commenti*).

PRESIDENTE. Quindi, il senatore Maceratini è favorevole all'emendamento soppressivo.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Condivido in pieno, dal punto di vista costituzionale, il comma 2 dell'articolo 1, perché i colleghi presenti nella legislatura 1992-1994 ricorderanno certamente le difficoltà che si sono dovute superare per affermare nella legge elettorale nazionale ed in quella comunale un principio di tendenziale sostegno, che non è *politically correct* (mi rivolgo al collega Pera), in quanto si tratta piuttosto di una logica di azioni positive che, come tale, fa parte della politica costituzionale: esse si possono adottare o meno, ma la questione rientra comunque nella politica costituzionale, ritenendo che si parta da una condizione di disuguaglianza sostanziale, che mi sembra difficile poter negare, dal punto di vista delle condizioni economiche, sociali, familiari, territoriali, culturali, istituzionali, condizione che rende difficile l'accesso delle donne alla carriera politica. Questo è un dato di fatto.

Ricordo che in quella legislatura fu osservato anche da colleghe donne (a dimostrazione del fatto che su questa materia non ci si divide tra uomini e donne) che la battaglia va invece condotta dalle donne con strumenti, per così dire, di parità rispetto ai colleghi uomini e che quindi non è necessaria una norma di sostegno. L'opinione prevalente fu di segno contrario e la Corte costituzionale ha sancito che quella norma era incostituzionale perché violava indirettamente l'articolo 3 (in questo modo mi auguro di replicare al collega D'Amico).

A questo punto, possiamo scegliere la strada della previsione costituzionale esplicita per superare l'obiezione della Corte costituzionale oppure restare convinti che non si debbano introdurre azioni positive. Tuttavia, a cinquant'anni di di-

stanza dall'introduzione in Italia del voto per le donne, ritengo che si debba constatare l'insufficiente eguaglianza realizzata con riferimento all'accesso alla carriera politica, per cui ritengo opportuno non soltanto prevedere la norma in questione, ma anche inserirla nell'articolo 1, perché si tratta in fondo di una disposizione che caratterizza il senso della rappresentanza politica in Italia.

Sono quindi contrario agli emendamenti soppressivi del comma 2 e tendenzialmente favorevole a mantenere la formulazione attualmente inserita nel testo, in cui si parla delle leggi elettorali e delle altre leggi, proprio perché la battaglia è stata riferita a questa duplice fonte normativa (non solo le leggi elettorali — lo ripeto — ma anche le altre leggi); in questo caso, non occorre un testo asciutto ma è opportuna la previsione dei due momenti legislativi nei quali si può intervenire. Se si dovesse scegliere il sistema elettorale uninominale maggioritario a un turno, sarebbero le altre leggi a doversi fare carico del principio di uguaglianza, non quella elettorale in senso stretto.

**GIOVANNI PELLEGRINO.** Intervengo molto brevemente soltanto per sottolineare che l'emendamento II.1.5 risolve innanzitutto il problema posto dal collega D'Amico, problema che indubbiamente esiste: si tratta del fatto di non incidere, sia pure indirettamente, sulla prima parte della Costituzione, una volta che su di essa la Corte costituzionale ha fondato la nota sentenza.

Aggiungo che l'emendamento, nel modo in cui l'abbiamo formulato, evita l'eccessiva rigidità di scelta per la legge elettorale. Su questo non sono d'accordo con quanto ha affermato il collega D'Onofrio: se si mantenesse il testo della senatrice Dentamaro, vi sarebbe un vincolo nella predeterminazione dei sistemi elettorali e non sarebbe possibile adottare quello uninominale a un turno; infatti, il testo della relatrice parla non della legge elettorale o delle altre leggi, ma della legge elettorale e delle altre leggi, imponendo così un vincolo alla stessa legge elettorale.

Per questo, voterò a favore dell'emendamento II.1.5, che ho sottoscritto.

**ERSILIA SALVATO.** Credo che i colleghi i quali hanno fatto riferimento all'articolo 3 della Costituzione ed hanno svolto un ragionamento teso a sottolineare la valenza politica dell'argomento in discussione abbiano ampiamente ragione. Infatti, l'articolo 3, a mio avviso uno dei più belli della nostra Costituzione, contiene però al suo interno un'opzione che, pur essendo apparentemente egualitaria, finisce nei fatti per non tener conto che tra i due sessi — uomini e donne — c'è una differenza profonda, non solo culturale: nella concreta vita quotidiana, sul terreno economico e sociale, sappiamo che la differenza tra uomini e donne è diventata molto spesso una sostanziale disuguaglianza delle donne nei confronti degli uomini. Non a caso, le donne che stanno seguendo con attenzione i lavori della nostra Commissione ci hanno posto un problema che non possiamo risolvere ma che credo dovrà essere sottoposto alle Assemblee: mi riferisco ad una sorta di ordine del giorno — è stato definito preambolo, con un termine che non mi piace molto — al fine di affermare che nella Costituzione si dovrebbero nominare donne e uomini. Questo sarebbe un passo reale, nell'ambito di una nuova civiltà alla quale dovremmo attenerci. Tuttavia, l'articolo 3 esiste e ci impone dei limiti.

Per questo, pur essendo convinta che la questione abbia un carattere squisitamente politico e che si possa e si debba risolverla sul terreno politico (tanto che, per esempio, nelle ultime elezioni il mio partito, pur essendo stata contestata dalla Corte costituzionale la norma di cui si discusse nella XI legislatura, ha seguito, nella parte proporzionale, un ordine rigoroso donna-uomo, uomo-donna), credo che oggi dobbiamo introdurre una norma che dia questo segnale, sapendo anche che lo facciamo con un certo disagio, cogliendone però appieno l'importanza.

Per questi motivi, condivido anch'io, al pari del collega Pellegrino, la dizione « la legge », perché mi sembra in una certa

misura meno cogente, ma anche tale da non farci incorrere nei rischi che deriverebbero da una dizione come quella in cui si fa riferimento alla legge elettorale e alle altre leggi. Usando l'espressione « la legge », si indica la strada di una sorta di azione positiva che si compie o si dovrebbe compiere; questo in una certa misura ci pone al riparo anche rispetto ad una giurisprudenza che potrebbe andare nella direzione opposta e nello stesso tempo ci consente di recepire una necessità: il problema, senatore Pera, non è che si sancisca sul piano normativo una discriminazione che non esiste; nel nostro Parlamento, se non una discriminazione, un fatto concreto è sotto gli occhi di tutti noi: mi riferisco al fatto che lo stesso Parlamento è in larga misura monosessuato, essendo la presenza delle donne molto ridotta.

Se, come credo, tutto questo è presente nella nostra riflessione, adottare la dizione « la legge » consente a ciascuno di noi di rispettare le proprie convinzioni e nello stesso tempo di sottoporre, in termini politici, all'attenzione dell'opinione pubblica più ampia una questione che deve essere risolta.

**FRANCA D'ALESSANDRO PRISCO.** Credo sia già stato rilevato efficacemente come non vi sia dubbio circa il fatto che nella Costituzione di cinquanta anni fa il principio della parità tra i sessi sia molto ben stabilito, e non soltanto per quanto riguarda il principio generale fissato dall'articolo 3: voglio richiamare, al riguardo, anche l'articolo 51. Ciò nonostante, la situazione è quella che è stata descritta dalla senatrice Dentamaro e che si desume dall'esperienza di tutti i colleghi qui presenti: la parità è sostanzialmente formale ed anche se ha avuto una sua storia, un suo sviluppo in questi anni, essa resta tuttavia — lo ripeto — soltanto formale.

L'aspetto che a mio avviso deve essere valutato proprio in questa sede è che ormai il luogo in cui la parità è più contraddetta è costituito proprio dalle Assemblee elettive, che credo siano l'unico

luogo della Repubblica italiana in cui si riscontra una percentuale di questo genere.

Sono d'accordo quando i colleghi mettono in risalto come questo sia un problema che attiene ad una cultura complessiva, politica e non soltanto politica, credo però che tutti siamo in grado di renderci conto di come le norme, soprattutto quelle costituzionali, siano in grado di intervenire su una accelerazione rispetto alla cultura diffusa. Mi pare quindi che anche la lettura del senatore D'Onofrio di azione positiva sia in grado di illustrare l'intento.

Se non introduciamo questa norma, le cose restano come sono e credo valga la pena di ripetere che nelle elezioni del Parlamento con norme che tra l'altro erano imperfette perché si sarebbe potuta adottare una legge elettorale nella quale questo principio fosse meglio sviluppato e garantito, si è arrivati ad una presenza femminile in Parlamento del 12 per cento; dichiarata incostituzionale quella norma, siamo arrivati all'8,2 per cento. Vi è quindi una dimostrazione di fatto.

Come per quanto riguarda tutti gli altri problemi che assumiamo, teniamo conto della realtà, dobbiamo farlo anche adesso; naturalmente anche il mio partito quando ha predisposto le liste elettorali per le elezioni politiche del 1996 ha fatto come se la norma dichiarata incostituzionale fosse ancora in vigore, quindi nella quota proporzionale è stata rispettata pienamente l'alternanza. E questa è già la prova che le norme possono aiutare ad accelerare un processo che è anche culturale e politico.

Voglio precisare che la formulazione « la legge » contenuta nell'emendamento del mio gruppo e da me sottoscritto ricomprende l'espressione « le leggi elettorali e le altre leggi », perché riferisce alla totalità delle leggi l'obbligo di tenere presente la questione della rappresentanza. Io l'ho letta come un rafforzativo, vorrei però che restasse agli atti che si può affacciare una preoccupazione che ho intravisto nell'intervento del senatore Pellegrini, il quale ravvisa in questa formu-

lazione – sottoscritta anche da lui – una sorta di incertezza dell'obbligo per le leggi elettorali di rispettare questo principio. Se fosse questa l'interpretazione, ritirerei la firma dall'emendamento e non lo voterei perché questa interpretazione contraddice tutto il ragionamento, abbastanza condiviso, che è alla base dell'iniziativa del Comitato ben raccolta dalla relatrice. Questo è quindi un punto sul quale è necessaria la massima chiarezza.

**ROCCO BUTTIGLIONE.** Ci troviamo di fronte ad una questione di principio di straordinaria importanza che riguarda la cosiddetta *affirmative action*, che è stata largamente superata negli Stati Uniti dopo aver dominato una fase della storia di questo paese, che in fondo è l'idea che solo il simile rappresenta il simile.

Sono molto preoccupato della possibilità che dall'accettazione di questo principio dipenda in generale l'accettazione del principio dell'azione affermativa e quindi del principio della rappresentanza per quote. Possono degli uomini rappresentare delle donne e inversamente delle donne rappresentare degli uomini? Possono quelli che parlano italiano rappresentare quelli che parlano tedesco e viceversa? Possono quelli che hanno i capelli neri rappresentare quelli che hanno i capelli biondi oppure soltanto il simile rappresenta il simile? Se noi accettassimo questo in linea di principio, creeremmo le condizioni per un progressivo disgregamento della rappresentanza politica, per la costituzione di mercati politici protetti, per la disgregazione non solo territoriale dell'unità del paese.

Tuttavia, mentre non possiamo accettare il principio dell'azione affermativa – su questo concordo con Marcello Pera – non possiamo chiudere gli occhi davanti ad un concreto e specifico problema, quello cioè che la politica oggi in Italia è strutturata avendo come termine di riferimento un soggetto maschile, i suoi tempi, le sue modalità organizzative. Le forme di presenza che essa richiede sono tali da ignorare l'universo femminile. Credo allora che, eventualmente limando

la modalità espressiva, dovremmo mantenere il comma proposto, precisando che esso non implica l'apertura in linea di principio all'azione affermativa.

Questo si ottiene in parte di per sé, perché il fatto che ciò venga menzionato nella carta costituzionale implica che il principio non è estensibile al di là dell'ambito delimitato a cui si riferisce. Possiamo realizzarlo aggiungendo un'espressione tipo «ferma restando l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge» per chiarire che questo non può implicare una restrizione del diritto di un cittadino di rappresentare altri cittadini, normalmente anche di sesso diverso. Possiamo farlo se intendiamo correttamente il senso dell'espressione «strumenti e modalità per promuovere», laddove promuovere significa creare condizioni facilitanti; per di più non si promuove direttamente l'obiettivo, ma condizioni le quali consentono alle donne una partecipazione più equilibrata e quindi prevedibilmente più piena alla vita politica.

Voterò pertanto a favore, chiedo però venga chiarito che non si introduce il principio generale dell'azione affermativa, che poi progressivamente investe tutta la società privilegiando il sistema delle appartenenze particolari rispetto a quello dell'appartenenza generale.

**MAURIZIO PIERONI.** Mi limito a sottoscrivere pressoché integralmente l'intervento del senatore D'Onofrio, che mi pare abbia motivato con precisione anche il rifiuto di accettare una questione di ammissibilità così come sollevata dal senatore D'Amico.

Rispetto all'intervento dell'onorevole Buttiglione, mi permetto di sottolineare che con le proposte che stiamo esaminando nessuno mette in discussione il principio della rappresentanza, ma si cerca di affermare in positivo che la pluralità delle forme, che i rappresentanti possono condurre nel consesso parlamentare, è di per sé elemento di ricchezza che va valorizzato.

**CLAUDIA MANCINA.** La preoccupazione espressa dall'onorevole D'Amico sa-

rebbe giusta, ma non mi pare possa essere riferibile a questa norma, condivido quindi anch'io le argomentazioni del senatore D'Onofrio. Da questa norma non deriva necessariamente l'introduzione di quote riservate nella legge elettorale, sarà una questione che eventualmente si discuterà nell'ambito della legge elettorale e della quale dico fin d'ora che personalmente sarei contraria. Interpreto questa norma come la definizione di un obiettivo di equilibrio con riferimento alla composizione delle Assemblee rappresentative, che può essere perseguito con tanti strumenti, non necessariamente – lo ripeto – con la previsione di quote di riserva nelle liste elettorali o nelle candidature.

Ritengo opportuno mantenere questo comma e sostengo l'emendamento che ho sottoscritto, che proponendo l'espressione «la legge» chiarisce meglio la formulazione; vorrei però dire che qui non si tratta di affermare implicitamente che in Italia non c'è la parità tra i sessi, ma semplicemente di definire l'obiettivo di rimuovere un fenomeno empiricamente rilevabile, cioè l'oggettiva difficoltà di accesso delle donne alla vita politica e alle Assemblee rappresentative. Dobbiamo allora dotarci di strumenti che aiutino a superare queste difficoltà di accesso nello spirito – molto ben illustrato dalla relatrice – non di tutelare le donne ma di ottenere una composizione più equilibrata delle Assemblee elettive.

ADRIANA PASQUALI. A prescindere dalla scelta che farà alleanza nazionale, che potrebbe rinunciare all'ipotesi soppressiva e appoggiare l'emendamento che vuole sostituire la parola «la legge» al testo proposto dalla relatrice, personalmente condivido *in toto* le motivazioni della relatrice, che non avrebbe potuto esprimerle in modo più convincente, elegante e corrispondente ai grandi principi in base ai quali le donne non sono figlie di un Dio minore.

LEOPOLDO ELIA. Vorrei dire al collega D'Amico che ci sono regole che possono essere collocate in più luoghi

della Costituzione; questa certamente potrebbe essere collocata all'articolo 3 o all'articolo 51, ma anche qui, dove si parla della composizione del Parlamento. Questo spiega anche perché l'accento cada soprattutto sulla legge elettorale, credo infatti che se ci fosse stata questa norma, difficilmente la Corte costituzionale avrebbe adottato quella sentenza che in taluni tratti della motivazione a me pare alquanto sbrigativa.

Nel merito, quando propugnammo, contro le resistenze di alcuni gruppi politici della destra, l'inserimento nella legge elettorale della quota proporzionale a favore della rappresentanza femminile, certamente non pensavamo di poter alterare per la parte uninominale quella che, come ragione e buon senso dettano, in quella sede è un'impossibilità di intervenire con il sistema delle quote. Non vedo quindi una costrizione o una imposizione che vada oltre quella che può essere la promozione, dove è possibile, perché vi è il principio della possibilità anche in questo campo. Credo che possiamo tranquillamente approvare una norma di questo tipo, che possa però avere – come nell'emendamento Boato – una formulazione per alcuni tratti più plausibile.

TIZIANA PARENTI. Mi sono posta il problema se fosse il caso di intervenire perché forse era preferibile che su questo punto parlassero degli uomini. Credo comunque che l'equilibrio nella rappresentanza nel Parlamento e nella classe dirigente sia un prodotto culturale del paese ed è evidente che la cultura del nostro paese non è ancora tale da permetterci di essere sicuri che esista davvero un tale equilibrio di rappresentanza.

La legge difficilmente può promuovere o far crescere la cultura di un paese, ma può essere un monito o comunque costituire uno strumento per far sì che in qualche modo ci si indirizzi verso uno sviluppo culturale diverso.

Se questo è il nostro intendimento, se abbiamo davvero la necessità del rinnovamento della classe dirigente e quindi anche di un pluralismo e di un approccio

alla realtà politica ed economica del paese diversi, dobbiamo essere conseguenti e riconoscere che far riferimento alla legge in generale non serve assolutamente a nulla. Non è un auspicio rivolto ai posteri. Se vogliamo essere conseguenti e condividiamo da un lato la mancanza di un equilibrio di rappresentanza e dall'altro l'auspicio che tale equilibrio si realizzi, dobbiamo riferirci alla legge elettorale. Diversamente, ripeto, riferirsi alla legge in generale non significa nulla.

È vero però che aggiungere i termini di « strumenti » e « modalità » potrebbe produrre irrigidimenti nel sistema elettorale che ancora non conosciamo. Proprio il fatto che non lo conosciamo rende molto più difficile approvare in questo momento anche questi due termini di « strumenti » e « modalità ». Eliminiamo dunque questa precisazione, ma manteniamo l'affermazione che debbono essere le leggi elettorali a promuovere l'equilibrio della rappresentanza fra i sessi.

La sentenza della Corte costituzionale che ha prodotto una minore rappresentanza femminile in Parlamento e quindi un minore pluralismo nella rappresentanza politica è stata sicuramente da un lato giusta, perché sembrava che dovessimo proteggere delle quote o che le donne dovessero comunque essere obbligate alla rappresentanza e questo non è giusto; da un altro lato, però, la sentenza è molto criticabile perché ha stroncato quella legge, per altri versi anch'essa criticabile, senza una sia pur minima affermazione di principio sulla necessità che comunque si provveda a questo in Costituzione.

Ritengo quindi condivisibile l'emendamento Boato, proprio perché non irrigidisce il sistema elettorale ma impone comunque ad una auspicabile nuova cultura dei partiti (perché oggi come ieri la politica è fatta ancora dai partiti) il vincolo che le future leggi elettorali debbano stabilire, oltre che promuovere, l'equilibrio della rappresentanza e quindi il pluralismo di cui il paese è espressione.

**GIORGIO REBUFFA.** Vorrei porre una domanda alla relatrice. Credo che quando si vuole mettere troppa filosofia nelle norme il risultato sia sempre molto intricato.

Anche nella formulazione più lata, quella che sostituisce « leggi elettorali » con « leggi », resta sempre un problema: cosa succederebbe se il Parlamento adottasse in un giorno lontanissimo un sistema elettorale integralmente uninominale maggioritario? Abbiamo un argomento interpretativo, che in realtà è di principio e andrebbe meglio nella prima parte della Costituzione, che consentirebbe all'interprete, cioè alla Corte costituzionale, di affermare che quella legge elettorale, ad uno o a due turni, è incostituzionale perché non promuove quello che invece un principio ha affermato deve essere promosso. Ad esempio, l'emendamento del collega Mussi, che verrà alla nostra discussione la settimana prossima, alla luce di questo principio, forse non potrebbe essere neppure posto in votazione.

**PRESIDENTE.** Onorevole collega Servello, sono già intervenuti quattro oratori del suo gruppo...

**FRANCESCO SERVELLO.** Su una materia di questo tipo non parliamo come rappresentanti dei gruppi...

**PRESIDENTE.** Ho capito.

**FRANCESCO SERVELLO.** ...e nemmeno in base al sesso, anche perché non vi è una rappresentanza del terzo sesso.

A prescindere da queste battute, vorrei chiedere – lo chiedo ai costituzionalisti e in particolare al collega Elia che è stato molto generoso oggi nei riconoscimenti su questo testo – se dopo aver affermato all'articolo 3 che « tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua », e all'articolo 51 che « tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza » possiamo sostituire questa norma

generale con espressioni che non mi sembrano proprie di un testo costituzionale, in base alle quali le leggi elettorali e le altre leggi devono prevedere strumenti e modalità – vorrei sapere quali sono questi strumenti e queste modalità – per promuovere l'equilibrio – e vorrei sapere anche qui qual è questo equilibrio – della rappresentanza fra i sessi.

L'equilibrio è la metà, un terzo, un quinto? Si tratta, a mio avviso, di espressioni assolutamente improprie che porrebbero il legislatore in situazione di grave imbarazzo nel momento in cui dovesse attenersi a questo principio generale e cercare qualche soluzione di compromesso.

**PRESIDENTE.** Mi sembra che il collega Elia abbia spiegato con chiarezza come questa norma non sia in contraddizione con l'articolo 3, il quale d'altro canto afferma che « è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana ».

La Costituzione, dunque, prevede che la Repubblica agisca, attraverso le sue leggi, per promuovere l'eguaglianza, contrastando ostacoli che di fatto la limitano. Non vi è alcun dubbio che l'uguaglianza delle donne rispetto agli uomini nella rappresentanza politica debba essere promossa, perché fino ad oggi non si è pienamente sviluppata. Deve essere promossa perché vi sono ostacoli di natura culturale; so benissimo che questo dipende dalla cultura, ma so anche che le leggi servono a promuovere nuovi orientamenti e nuovi comportamenti; non sono soltanto sanzionatorie.

Da questo punto di vista, quindi, ci muoviamo perfettamente nello spirito della prima parte della Costituzione. Possiamo fare o non fare. Con tutto il rispetto per il problema delicato circa il fatto che una persona con i capelli biondi possa rappresentare quelli con i capelli neri, il tema della differenza di genere ha una sua specifica rilevanza e non è paragonabile. Non siamo di fronte all'esi-

genza della tutela di una minoranza. Siamo di fronte al problema di una critica ai sistemi politici, dal punto di vista della cultura delle donne, che è uno dei grandi temi delle democrazie contemporanee. È un problema più ampio e più complesso: si può essere d'accordo o meno, ma le ragioni culturali che sorreggono una spinta di questo tipo sono profonde, vaste e significative; non attengono a motivazione di carattere particolare o particolaristico.

Si tratta inoltre della maggioranza dei cittadini italiani che si trovano ad essere ampiamente sottorappresentati, proprio perché come ha detto il collega Buttiglione, la presenza delle donne nel sistema politico tende a mutare i ritmi, il modo di pensare la politica e di fare le leggi; non è semplicemente un fatto quantitativo.

A parte queste considerazioni, mi sembra che i termini della questione siano abbastanza chiari. L'idea soppressiva ha una sua dignità e la porrei in votazione per prima. Nel caso in cui essa fosse respinta, si porrebbe un problema di formulazione della norma. Vi è in proposito una proposta di riformulazione dell'onorevole Boato che, nella sua semplicità, mi sembra quella preferibile. Vorrei però ascoltare su questo il parere della relatrice.

Accogliendo diverse sollecitazioni il collega Boato limiterebbe la norma con l'espressione « la legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettorale fra i sessi ». In questo modo verrebbe meno la previsione di strumenti e modalità, che mi pare un poco faragginosa e prescrittiva.

Nel caso in cui il Parlamento scelga, come può fare, una legge uninominale maggioritaria, che per sua natura non può prevedere una garanzia di quote, non sarebbe però impossibile per lo stesso Parlamento incentivare, con una apposita legge, le candidature femminili; ad esempio affrontando il tema dei rimborsi elettorali. Anche questo sarebbe un modo per rimuovere gli ostacoli. Il Parlamento potrebbe cioè incoraggiare ed incentivare...

MARCO BOATO. Oppure si potrebbe intervenire nelle elezioni primarie, quando di scelgono i candidati.

PRESIDENTE. Certo, la legge può trovare modi per incentivare ed incoraggiare anche senza prevedere quote in modo prescrittivo. Se adottiamo il riferimento alla legge, la norma - di carattere evidentemente programmatico - non avrebbe termini strettamente vincolanti. Non siamo qui a predeterminare la legge elettorale...

ROCCO BUTTIGLIONE. La legge promuove non assicura.

PRESIDENTE. Esatto: la legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi. Il riferimento a questa rappresentanza è proprio perché stiamo trattando l'articolo che affronta la composizione del Parlamento. Mi sembra questa la formulazione più propria di questo principio.

MARCELLO PERA. Vorrei rivolgere una domanda a lei, signor presidente, e alla relatrice Dentamaro. Nella discussione si è fatto riferimento all'articolo 3 e si è posto il problema se esso sia o meno sufficiente. Coloro che sono a favore della norma proposta dalla relatrice ritengono che non sia sufficiente, ma l'articolo 3 tende ad evitare distinzioni e discriminazioni in base al sesso, alla razza, alla lingua e ad altro ancora. Perché allora, se vogliamo rendere effettivi ed attuali i diritti sanciti dall'articolo 3, non affermare che le leggi elettorali debbono prevedere strumenti per evitare le predette discriminazioni. Se l'articolo che viene proposto deve essere introdotto per eliminare una distinzione o una discriminazione che è vietata dall'articolo 3, dovrebbe eliminare tutte le possibili fonti di distinzione di cui, appunto, a tale articolo e dovremmo, allora, renderlo più ampio.

PRESIDENTE. Le faccio presente che tra poco discuteremo della proposta Zeller, che prevede che la legge promuova

anche la partecipazione delle minoranze linguistiche. Quello che lei dice non è impeditivo nei confronti...

MARCELLO PERA. Comprendo.

PRESIDENTE. Se lei intende proporre un emendamento di questo tipo...

MARCELLO PERA. Propongo un emendamento sulle discriminazioni religiose, poi un altro sulle discriminazioni razziali e così via. O sono tutti coperti o ciascuno deve essere coperto a sua volta in modo specifico.

PRESIDENTE. Se nel nostro paese ci fosse un rilevante problema razziale, avrebbe senso prevedere in Costituzione che la legge promuove un equilibrio in questo ambito.

MARCELLO PERA. Forse non esiste, comunque può esistere.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Senatore Pera, la risposta alla sua obiezione, che in qualche modo reca anche una proposta, è, da una parte, nelle osservazioni dell'onorevole Buttiglione a proposito del rischio di disgregare il principio della rappresentanza, anzi di introdurre il principio di una rappresentanza disgregata, e, dall'altra, in quello che osservava poco fa il presidente D'Alema a proposito della specificità del problema della differenza di genere.

Credo di aver detto proprio in apertura che questo non è un problema di tutela di minoranze. Discriminazione significherebbe impedire l'accesso così come discriminazione sarebbe assicurare l'accesso: promuovere è un'azione positiva perfettamente in linea con il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione piena del principio di eguaglianza formale. Il problema della rappresentanza femminile, lo ripeto, ha una specificità tutta particolare, che deriva

dalla consistenza della componente femminile della società, dalla struttura duale della società, che è cosa molto diversa.

**PRESIDENTE.** È ormai un'ora che discutiamo ed i termini sono del tutto chiari. Quindi, se non vi sono proposte, passerei alla votazione.

**GUSTAVO SELVA.** Il dibattito che si è svolto è servito; per lo meno, a me è servito al punto – è questa la dichiarazione che voglio fare – che ritiro la mia proposta di soppressione del secondo comma, per andare a confluire nell'emendamento Boato.

**PRESIDENTE.** La ringrazio. Se anche l'onorevole Bressa ritirasse il suo emendamento soppressivo, già un problema sarebbe risolto.

**GIANCLAUDIO BRESSA.** Esatto, lo ritiro.

**PRESIDENTE.** Bene. Allora non ci sono più emendamenti soppressivi.

**PAOLO ARMAROLI.** Presidente, io sono cofirmatario dell'emendamento Armadori-Selva II.1.6 e non intendo ritirarlo.

**PRESIDENTE.** Mi scusi, pensavo che l'onorevole Selva avesse parlato anche a suo nome. Permane, dunque, un emendamento soppressivo.

**FRANCA D'ALESSANDRO PRISCO.** Noi possiamo accogliere la proposta dell'onorevole Boato e quindi confluire sulla sua formulazione, però bisogna mantenere quella che è l'attuale collocazione dell'articolo 1.

**PRESIDENTE.** Sì. Boato accetta il mantenimento del comma lì dove è collocato, ma con la seguente formulazione: « La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi ».

**SERGIO MATTARELLA.** Perché vi sia chiarezza, vorrei riepilogare la situazione.

A parte gli emendamenti soppressivi, che mi auguro in corso di ritiro, ci sono un emendamento Boato II.1.19 – che dice che « la legge promuove... » spostando la sede della norma – un secondo emendamento Boato II.1.20, e poi un emendamento a firma mia e del collega Andreoli, il II.1.18, sempre all'articolo 1.

**PRESIDENTE.** Noi votiamo la formulazione proposta da Boato perché è su questa che convergono i consensi.

**SERGIO MATTARELLA.** Quindi gli emendamenti II.1.20 e II.1.19 insieme.

**PRESIDENTE.** Boato ha riformulato il testo unificando i due emendamenti: « La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi ».

**SERGIO MATTARELLA.** È dunque eliminata l'espressione « legge elettorale ». È questo che votiamo?

**PRESIDENTE.** Sì, eliminando anche il riferimento a modalità e strumenti.

**SERGIO MATTARELLA.** Poiché sono ben tre gli emendamenti che, pur escludendo il riferimento a modalità e strumenti, mantenevano quello alla legge elettorale, rilevo che, invece, la proposta su cui ora si vota esclude anche tale riferimento, sempre riguardo all'articolo 1.

**PRESIDENTE.** Sì, si tratta di un emendamento sostitutivo del secondo comma dell'articolo 1.

Dunque, pongo in votazione l'emendamento soppressivo Armadori II.1.6.

*(È respinto).*

Passiamo all'emendamento sostitutivo Boato II.1.20.

**ERSILIA SALVATO.** Se l'emendamento rimane in questi termini, alla fine lo voterò, però ho un dubbio rispetto alla formulazione. Cosa significa, infatti, che la legge prevede l'equilibrio della rappresentanza elettorale? Forse che ci sono elet-

tori uomini e donne? Non mi sembra una formulazione molto felice, ma se tutti quanti accedono a questo...

**PRESIDENTE.** Non si tratta di accedere a questa formulazione. Bisogna verificare se vi sia una diversa proposta.

Il collega Boato suggerisce ora di parlare di « rappresentanza elettiva ».

**ERSILIA SALVATO.** Così è già diverso, prima si era detto « elettorale ».

**PRESIDENTE.** Si tratta di trovare una formulazione adeguata, comunque sulle parole mi permetterò, con il sostegno degli uffici, di lavorare.

**TIZIANA PARENTI.** Poiché la formulazione « elettorale/elettiva » è comunque molto equivoca e priva, a mio avviso, di qualsiasi contenuto serio, o stabiliamo che « la legge elettorale assicura » o, diversamente, resta un auspicio che ci tranquillizza ma non serve assolutamente a nulla. O siamo conseguenti, ci crediamo davvero ed allora fissiamo che « la legge elettorale promuove » e basta, con un'espressione che non irrigidisce alcunché, oppure dire che « la legge assicura la rappresentanza elettiva » non mi pare assolutamente adeguato.

**PRESIDENTE.** Ma nelle Costituzioni si usa l'espressione « la legge » intendendo la legislazione in generale. Questo è comprensivo della legge elettorale, ma non si riferisce esclusivamente alla legge elettorale. Questa è la mia osservazione.

**TIZIANA PARENTI.** Poiché questa non è la parte generale della Costituzione, cioè la parte prima, dove già è affermato un principio generale, se ora non precisiamo...

**PRESIDENTE.** Se lei ritiene che si debba votare un subemendamento e lo presenta, io lo porrò in votazione. Il dibattito ormai è stato svolto.

**MARCO BOATO.** Presidente, l'attuale articolo 65 della Costituzione stabilisce, ad esempio, che « la legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato e di senatore »: si dice sempre « la legge ».

**PRESIDENTE.** Si dice « la legge », non « la legge elettorale ». Appunto.

**MARCELLO PERA.** Desidero presentare oralmente un subemendamento all'emendamento Boato. Esso consiste nell'aggiungere, alla fine, le seguenti parole: « le razze, le lingue e le religioni ». Il risultato sarebbe dunque il seguente: « La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza fra i sessi, le razze, le lingue e le religioni ».

**CIRIACO DE MITA.** Aggiungerei anche « i dialetti »: vorrei garantirmi la candidatura!

**PRESIDENTE.** Mi permetto di osservare che sulle minoranze linguistiche discuteremo tra poco, poiché è stato presentato a tale riguardo un apposito emendamento. Gli altri punti non sono stati proposti da nessuno!

Qui noi stiamo discutendo di un principio: l'equilibrio della rappresentanza tra i cittadini italiani di sesso diverso. Lei può essere favorevole o contrario, ma non mi pare che la questione meriti di essere discussa in termini goliardici.

**MARCELLO PERA.** Chiedo scusa, presidente, ma non vi era alcuna goliardia nel mio subemendamento. Siccome la discussione si è riferita all'articolo 3 della Costituzione, che è quello che elimina possibili fonti di distinzione o di discriminazione, desidererei introdurre il principio che la legge promuove o assicura non solo la rappresentanza tra i sessi ma anche quella tra gli altri possibili soggetti di discriminazione: lingue, razze e religioni. Non c'è niente di goliardico. Chiedo scusa, presidente, ma lei è offensivo in questo caso.

**PRESIDENTE.** Tuttavia, poiché sul tema delle minoranze linguistiche dovremo discutere non vorrei che un voto su questo emendamento risultasse poi preclusivo di una discussione che dovremo, appunto, fare.

**ROCCO BUTTIGLIONE.** Io credo opportuno votare questo subemendamento proprio perché se respinto – come io mi auguro che sia – avrebbe un effetto preclusivo di altri emendamenti analoghi...

**PRESIDENTE.** Sarebbe un brillante risultato.

**ROCCO BUTTIGLIONE.** ...e metterebbe in evidenza il fatto che noi non stiamo legiferando all'interno di un'ottica di azione affermativa. Qui non stiamo affermando il principio che solo il simile può rappresentare il simile. Tra l'altro, in questo caso non sono in questione i diritti delle minoranze, perché le donne sono la maggioranza nella nostra società: è in questione il fatto che esiste una maggioranza del corpo sociale la quale, oggi, ha bisogno di strumenti che promozionalmente la aiutino ad esprimersi, promuovendo e non assicurando.

**PRESIDENTE.** Vorrei aggiungere, onorevole Buttiglione, che dal momento che noi auspichiamo che questa Costituzione resti in vigore per cento anni, può anche darsi che tra un poco la norma tuteli l'altro genere. Non è escluso, visto che nel testo non vi è alcun riferimento alle donne. Non è escluso che di qui a qualche anno tale norma non serva a promuovere la tutela dell'altro genere!

**MARCELLO PERA.** Se questa Costituzione deve valere per i prossimi cento anni, presidente, pensi all'evoluzione multietnica, multirazziale, multilinguistica della nostra società.

**PRESIDENTE.** Senza dubbio.

Procediamo nelle votazioni. È già stato respinto l'emendamento oppressivo.

Pongo ora in votazione l'emendamento Pera volto a prevedere che la legge elettorale promuove l'equilibrio con riferimento non solo ai sessi, ma anche alla razza, alla lingua, alla religione, alle opinioni politiche, alle condizioni personali e sociali.

*(È respinto).*

Vorrei ora sapere se si chiede di votare il principio del riferimento in materia alla legge elettorale.

**CESARE SALVI.** Desidero fare un chiarimento. Noi voteremo contro questo emendamento ma non nel senso che la legge elettorale non si debba occupare di questo tema bensì, in primo luogo, perché in questi casi la Costituzione usa sempre la parola « legge » e, in secondo luogo, perché oltre la legge elettorale potrebbero essere utili altri tipi di legge che si muovano in questa direzione. Questo, lo ripeto, è il motivo perché voteremo contro.

**PRESIDENTE.** Procediamo quindi alla votazione.

Pongo in votazione il riferimento specifico alla legge elettorale.

*(È respinto).*

Pongo in votazione il testo risultante dalla riformulazione degli emendamenti Boato II.1.19 e II.1.20 (che propone di sostituire il secondo comma con il seguente: « La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi »).

*(È approvato).*

Passiamo ora ad esaminare emendamenti che introducono altri principi. Tra questi c'è l'emendamento Pieroni II.1.12. Chiedo al proponente se lo mantiene.

**MAURIZIO PIERONI.** Vorrei che mi rifacesse la domanda dopo che avremo discusso delle minoranze linguistiche.

**PRESIDENTE.** In ordine di pubblicazione il suo emendamento viene prima.

**MAURIZIO PIERONI.** Le chiedo se sia possibile capovolgere l'ordine.

**PRESIDENTE.** Va bene.

Passiamo allora ad esaminare i problemi posti dagli emendamenti Zeller II.1.1 e II.1.2 e Armando Cossutta II.1.11.

Il collega Zeller propone la questione in due forme. L'emendamento II.1.1 propone addirittura: « Nel Parlamento un numero congruo di seggi è riservato ad appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute ». Poi c'è una nuova formulazione che recita: « La legge prevede strumenti e modalità per promuovere la rappresentanza delle minoranze linguistiche costituzionalmente riconosciute », ed è a quest'ultima formulazione che dobbiamo attenerci.

L'emendamento Cossutta ed altri prevede, invece, che: « Le leggi elettorali e le altre leggi prevedono altresì strumenti e modalità per garantire la rappresentanza delle minoranze linguistiche ».

**ERSILIA SALVATO.** Alla luce del dibattito che si è svolto, il nostro emendamento II.1.11 viene modificato nel seguente modo: « La legge promuove la rappresentanza elettiva delle minoranze linguistiche costituzionalmente riconosciute ».

**PRESIDENTE.** Potrebbe persino essere aggiuntivo. Per ora discutiamo il principio, poi vedremo il modo in cui formalmente può essere coordinato.

**MARCO BOATO.** Sono contrario a questo emendamento nelle varie formulazioni proposte e richiamo il fatto che l'articolo 6 della Costituzione contiene una apposita disposizione che fa riferimento alle norme (non è solo un principio generico): « La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche ». Questo è un principio costituzionale che fa riferimento specificatamente alle norme ed è da questo punto di vista esaustivo, mentre non lo è la legislazione positiva che finora è stata realizzata al riguardo. Sono, insieme a tanti altri colleghi, pre-

sentatore di una legge quadro in materia di tutela delle minoranze linguistiche, materia attualmente all'esame della I Commissione della Camera. Il problema reale riguarda la realizzazione di ciò che la Costituzione prevede in termini generali all'articolo 6.

Sono personalmente contrario ad inserire una norma specifica in questa sede, a maggior ragione quando si parlasse di minoranze linguistiche costituzionalmente riconosciute. Questo mi pare abnorme, perché la Costituzione tutela le minoranze linguistiche in generale. Sappiamo poi che in alcune regioni a statuto speciale vi è una particolarissima tutela, ma introdurre una norma che rafforza quella particolare tutela a scapito di tutte le altre mi sembra una discriminazione delle minoranze fra le minoranze.

Sono contrario a tutti gli emendamenti su questa materia ritenendo l'articolo 6 assolutamente puntuale al riguardo, perché fa riferimento alle norme. Come dicevo, il problema è quello della sua attuazione, rispetto alla quale siamo del tutto carenti per quanto riguarda le minoranze che non siano quelle delle regioni a statuto speciale (in alcune regioni a statuto speciale alcune minoranze, come quella slovena, sono meno tutelate di altre).

**GUIDO DONDEYNAZ.** Desidero soltanto aggiungere la mia firma all'emendamento Zeller II.1.2.

**MARCELLO PERA.** Signor presidente, lei ha appena detto che stiamo discutendo del principio e in realtà ho l'impressione che stiamo ridiscutendo di principi fondamentali che appartengono alla prima parte della Costituzione. Non so se sia effettivamente possibile rafforzare o modificare principi già contenuti in quella prima parte.

Ovviamente sono favorevole al principio della rappresentanza delle minoranze linguistiche, però mi domando se, visto che è stato appena respinto il mio subemendamento all'emendamento Boato, con il quale chiedevo l'equilibrio della rappre-

sentanza non solo tra i sessi ma anche tra le razze, le lingue e le religioni, l'emendamento di cui discutiamo sia precluso.

**PRESIDENTE.** Formalmente sì, ma questo emendamento è stato presentato prima e avremmo dovuto prenderlo in considerazione in precedenza. Poiché siamo impegnati a lavorare su un nuovo testo costituzionale, per ragioni politiche, credo sia giusto adottare il regolamento con una certa elasticità per poter discutere di una questione posta da parlamentari che testimoniano il fatto che, se non è incentivata, quanto meno è consentita la rappresentanza delle minoranze.

**ROCCO BUTTIGLIONE.** Signor presidente, sono profondamente scosso dalle affermazioni dell'amico e collega Pera. Stiamo discutendo i principi primi della Costituzione ed io che sono contrario ad una riserva di caccia elettorale per le minoranze linguistiche, sono perciò favorevole al diritto di ogni uomo e di ogni cittadino italiano alla propria cultura e alla non discriminazione.

Il problema non è il diritto alla cultura o al rispetto dell'identità culturale; il problema è se il diritto alla propria cultura e al rispetto della propria identità culturale implichi che si accetti il principio, nella legge elettorale, che il simile rappresenta il simile e che, per esempio, l'italiano non può rappresentare il tedesco e il tedesco non può rappresentare l'italiano. Credo che questo principio sia sbagliato, sia aberrante, soprattutto in una fase in cui ci avviamo a costruire l'unità europea. Ritengo che dobbiamo invece riconoscere che la persona umana di per sé può rappresentare la persona umana; esiste una universale capacità di rappresentanza.

Nel caso in cui avessimo minoranze culturalmente sottosviluppate, economicamente sfruttate, messe non in condizione di organizzarsi ed esprimere liberamente la loro preferenza per persone che parlano la stessa lingua all'interno di un sistema oppressivo, capirei che fosse rivendicato questo diritto di rappresentanza. Poiché mi sembra che, nella grande

maggioranza dei casi, le nostre minoranze linguistiche siano culturalmente sviluppate, economicamente a livelli pari o superiori a quelli del resto della popolazione, perfettamente in grado, se lo scelgono, di formare partiti di rappresentanza nazionale o linguistica, non vedo perché dovremmo imporre loro di formare partiti di questo tipo o perché dovremmo privilegiare, a livello costituzionale, partiti di questo tipo.

Credo che dobbiamo lasciare a queste popolazioni la *chance* di formare partiti di questo tipo se lo credono e non formarne se non lo credono e forse anche rendere più fluide le frontiere fra i gruppi. Parlare più di una lingua, partecipare a più di una cultura non è un tradimento, è un arricchimento sempre più importante in un'Europa che si avvia ad essere unita e federale.

Vorrei ricordare i versi di un grande poeta, Adam Mickiewicz, che inizia il *Pan Tadeusz* scrivendo: «Lituania, patria mia, tu sei come la salute. Quanto sei bella lo sa soltanto chi ti ha perduta». Il principale poema della letteratura polacca inizia con le parole «Lituania, patria mia», perché? Perché esistono delle zone di frontiera in cui si appartiene a più di una nazione. Questo non è tradimento, poteva esserlo in una visione ristretta delle identità nazionali; questo è invece essere ponte fra culture. Credo che noi non dobbiamo ostacolare questo aspetto, ma semmai favorirlo.

Se vi fossero ragioni di minoranze linguistiche economicamente svantaggiate, culturalmente incapaci di esprimersi che hanno bisogno di un'azione di promozione, potremmo affrontare la questione nella legislazione ordinaria, anche perché altrimenti, per questo cammino, rischiamo di costituzionalizzare il principio secondo cui «solo il simile rappresenta il simile», un principio disgregativo sia a livello territoriale sia più in generale nell'organizzazione culturale e sociale della nazione.

**KARL ZELLER.** L'emendamento mira ad attuare il principio di uguaglianza e di parità sostanziale già previsto nel comma

2 dell'articolo 3 della Costituzione. Se si è ritenuto da parte di questa Commissione di inserire la parità tra i sessi, considerato che le donne sono la maggioranza rispetto agli uomini, a maggior ragione credo che una simile normativa vada prevista a tutela delle minoranze linguistiche riconosciute.

Non si tratta solo della minoranza linguistica di Bolzano o di quella francese in Valle d'Aosta, ma anche della minoranza slovena in Friuli-Venezia Giulia che, data la collocazione sul territorio, non riesce ad eleggere un proprio rappresentante in Parlamento. Credo che solo un'azione positiva, in sintonia con la recente convenzione sulla tutela del diritto delle minoranze firmata poco tempo fa, che impegna i paesi firmatari a porre in atto misure per tutelare le minoranze linguistiche, possa consentirci di trovare una soluzione adeguata. D'altro canto occorre tener conto delle iniziative europee alle quali ha partecipato anche l'Italia.

Per queste ragioni mi appello alla sensibilità dei colleghi e chiedo l'accoglimento dell'emendamento.

ERSILIA SALVATO. Non condivido il ragionamento fatto da ultimo dal collega Zeller a proposito del precedente emendamento, che a mio avviso è profondamente diverso da quello in esame. Le due materie trattate hanno entrambe un valore ma non sono assimilabili.

Abbiamo posto la questione non perché gli appartenenti alle minoranze linguistiche pensino di non poter essere rappresentati da altri, anzi, basta conoscerli e avere avuto con loro confronti e colloqui (abbiamo incontrato in particolare rappresentanti della comunità slovena) per capire che la scelta culturale, per cui la rappresentanza avviene non in nome e per conto soltanto di una identità etnica, è da loro non solo profondamente riconosciuta ma è una scelta che hanno fatto con grande convinzione. I rappresentanti delle minoranze linguistiche si sono già mossi nella direzione indicata dall'onorevole Buttiglione.

Vi è però un problema concreto che non può sfuggirci, perché nel momento in cui si designano i collegi, con la diminuzione dei parlamentari nei collegi molto ampi si può correre il rischio concreto che le minoranze linguistiche non siano mai più rappresentate in Parlamento.

Si tratta di una grande questione alla quale il mio gruppo politico è particolarmente sensibile. Per questa ragione abbiamo ritenuto di rappresentarla con un emendamento.

ANTONIO SODA. Voteremo contro questo emendamento che si discosta profondamente dalla precedente affermazione di principio, nel senso che le donne sono una maggioranza nel paese e sono sottorappresentate perché esistono ostacoli oggettivi alla loro rappresentanza. Tutta la realtà che investe le donne è distorsiva del principio di rappresentanza politica generale e quindi incide sull'essenza e sul cuore delle democrazie. Diverso è il caso delle minoranze linguistiche, religiose, politiche, etniche che rappresentano anche interessi, caso che non attiene comunque ad un fenomeno distortivo. Esiste il problema ora sollevato dalla senatrice Salvato, sul quale si può operare un approfondimento che in questa sede può tramutarsi in un ordine del giorno che si intrecci con le indicazioni e le direttrici della legge elettorale.

Queste sono le ragioni per le quali siamo stati favorevoli al precedente emendamento e siamo contrari a quello in esame.

CESARE SALVI. Vorrei sapere dal collega Zeller se ritenga opportuno trasformare il suo emendamento in un ordine del giorno, sul quale ci esprimeremo in senso favorevole. La rigidità della norma costituzionale, per la ragione espressa dal collega Soda, ci induce a non assumere una posizione favorevole alla costituzionalizzazione del dispositivo.

D'altra parte, pensiamo che si debba prendere in attenta considerazione la questione, posta anche a livello di organizzazioni internazionali e in altre sedi. Del

resto, questa considerazione è presente – sia pure forse in modo ancora non adeguato – nella legge elettorale attualmente in vigore, che prevede una normativa in tal senso per esempio per quanto riguarda la deroga ai criteri per la configurazione dei collegi uninominali.

Vorrei quindi chiedere ai presentatori dell'emendamento se non ritengano opportuno – per evitare che il voto possa avere effetti preclusivi di ogni possibilità di intervenire – trasformarlo in un ordine del giorno.

**PRESIDENTE.** Onorevole Zeller, lei insiste per la votazione del suo emendamento? Ricordo che non ci troviamo in Assemblea, dove prima di approvare o respingere un provvedimento si esaminano gli ordini del giorno; tuttavia possiamo trattare il tema nella relazione e allo stesso tempo non escludo che il testo che noi invieremo ai due rami del Parlamento potrà essere accompagnato da alcune posizioni comuni, come le raccomandazioni alle Camere relative alla legislazione ordinaria delle quali si è già parlato.

Quindi, se lei ritirasse l'emendamento, comunque il principio in esso contenuto potrebbe trovare accoglimento; sia ben chiaro che questa possibilità è impregiudicata, nel senso che non è che per ritorsione non sarà accolto. Deve decidere solo se vuole o no la votazione dell'emendamento; naturalmente, il voto non avverrà se anche la senatrice Salvato ritirerà l'emendamento Armando Cossutta II.1.11.

**KARL ZELLER.** Ritiro il mio emendamento II.1.2, presidente.

**PRESIDENTE.** Sta bene.

Vorrei pregare anche il senatore Pieroni di ritirare il suo emendamento II.1.12, con il quale colloca anche le forze politiche tra le minoranze da tutelare con la legge elettorale, per così dire.

**MAURIZIO PIERONI.** Presidente, preferisco le forze politiche alle correnti come minoranze da tutelare. Comunque,

rinuncio alla votazione del mio emendamento se la questione sarà esaminata quando parleremo della forma di governo.

**PRESIDENTE.** Pongo pertanto in votazione l'articolo 1, come modificato dall'emendamento approvato.

*(È approvato).*

Vorrei chiedere all'onorevole Mattarella di accantonare il suo articolo aggiuntivo II.1.01, che solleva questioni enormi.

**SERGIO MATTARELLA.** Stavo per chiederglielo io, presidente.

**PRESIDENTE.** Sulla questione del rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento torneremo quando ci occuperemo della forma di governo.

Passiamo all'esame dell'articolo 2.

Chiedo all'onorevole D'Amico di considerare accantonato il suo emendamento II.2.4, che tende a costituzionalizzare il sistema uninominale maggioritario. Propongo infatti che la questione della legge elettorale sia eventualmente considerata in relazione alla forma di governo. Quindi, tutte le proposte relative alla costituzionalizzazione dei principi elettorali – ho fatto analoga richiesta anche al senatore Pieroni, il quale voleva invece che si costituzionalizzasse il proporzionale – sarebbe opportuno fossero accantonate.

**NATALE D'AMICO.** Ho solo un'obiezione, presidente, cioè l'uso dell'avverbio «eventualmente»: comunque considereremo la questione perché l'emendamento rimane.

**PRESIDENTE.** Ce ne sono anche altri: c'è chi propone di costituzionalizzare il doppio turno, come per esempio ha annunciato il senatore Passigli. Quindi tali emendamenti saranno esaminati in seguito.

Passiamo all'emendamento Greco II.2.2, che propone di elevare il numero dei parlamentari da 400 a 500.

MARIO GRECO. In via preliminare vorrei sottoporre alla sua attenzione e a quella degli altri colleghi l'opportunità di accantonare anche il mio emendamento II.2.2. Mentre infatti la formulazione dell'emendamento II.2.4 del collega D'Amico tiene fermo il numero di 400 deputati, io propongo di variarlo. Credo che potremo formulare un giudizio più ampio nel momento in cui ci confronteremo sulle attribuzioni e i compiti dei due rami del Parlamento, trattati dai successivi articoli.

Altrimenti, prevederemmo che il numero di 400 deputati (o 500, come propongo io) sia sufficiente, mentre potremmo cambiare opinione dopo l'eventuale modifica dell'attribuzione delle singole materie ai due rami del Parlamento. Se non si decidesse di accantonare il mio emendamento, mi permetterei di illustrarlo meglio.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Mi sembra opportuno accantonare questo emendamento. Sarebbe consigliabile non prevedere in Costituzione un numero fisso di deputati e/o di senatori ma individuare un limite minimo e uno massimo. Le leggi elettorali, infatti, possono essere tali da comportare una ripartizione secca oppure (per intenderci il modello tedesco) una elastica. Sarebbe comunque opportuno che la fissazione del numero non fosse rigida.

PRESIDENTE. Si tratterebbe di una novità perché attualmente il numero esiste. Vorrei sentire la relatrice sul punto.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Trovo anch'io ragionevole la proposta di accantonare questo emendamento perché la scelta in ordine al numero dei componenti la Camera dovrebbe essere condizionata da quella sulla struttura e la composizione del Senato. Essa dipenderà dal numero dei senatori elettivi poiché si tratterà di garantire complessivamente un certo livello di rappresentanza. Forse potrebbe essere più opportuno, se non al termine dell'esame della normativa sul

Parlamento, perché non credo che in tema di funzioni potremo apportare innovazioni di particolare peso rispetto a questo problema, esaminare quest'ultimo dopo aver assunto certe scelte relative al Senato, ancora tutte da definire.

MARIO GRECO. Presidente, mi permetto di suggerire l'accantonamento anche dei miei emendamenti II.3.16 e II.3.17. Come ha appena detto la relatrice, esistono scelte da assumere sul numero dei senatori e sulla quota fissa da stabilire per ciascuna regione. I miei emendamenti prevedono l'aumento del numero dei senatori e quello della quota minima da fissare per ciascuna regione.

PRESIDENTE. In questo modo rischiamo di accantonare progressivamente tutti gli articoli del testo, il che mi sembrerebbe francamente un po' rischioso dal punto di vista dell'organizzazione dei nostri lavori.

SERGIO MATTARELLA. Presidente, forse potremmo rinviare la trattazione della questione sul numero dei parlamentari al mese di luglio, quando avremo più chiaro il quadro della situazione.

PRESIDENTE. Concordo con lei, ma credo che bisognerebbe votare il testo attuale dell'articolo 2, acquisendo la volontà di ridurre il numero dei parlamentari.

SERGIO MATTARELLA. È quello che proponevo: si ritirino gli emendamenti e si approvi il testo attuale. Se poi a luglio vi sarà la possibilità di riflettere, lo faremo.

GUSTAVO SELVA. Siamo favorevoli a mantenere il numero fisso, almeno per il momento, di 400 deputati.

MARIO GRECO. Mi permetto di far rilevare ai colleghi che sancire il principio del numero fisso costituisce già un indirizzo. Mi permetterei allora di illustrare i motivi per cui propongo di aumentare il numero dei parlamentari. Non vorrei che

ciascuno di noi avesse paura di un giudizio negativo esterno a quest'aula, dovuto a tattiche demagogiche, e si formulassero indirizzi di cui poi dovremo pentirci.

Pertanto, o diciamo apertamente che questo numero è già sufficiente oppure cominciamo a riflettere perché ci troveremo in aula a doverci rimangiare l'indirizzo generale che formuliamo in questa sede. Insomma, dobbiamo essere più sinceri tra di noi.

**PRESIDENTE.** L'Assemblea potrà cambiare quello che noi decidiamo in tanti campi, perché è sovrana. Si tratta di decidere quale sia la volontà politica che emerge da questa Commissione, la quale deve prendere forma in una proposta normativa.

Credo che lei abbia ragione quando afferma che a conclusione dell'esame comprensivo della definizione del ruolo del Senato, del tema della forma di governo ed eventualmente della legge elettorale, la questione del numero dei parlamentari potrà essere risolta con determinazioni più sicure. Però è anche vero che il procedimento previsto dalla legge ci consente di tornare sul tema anche nel mese di luglio; il problema è decidere se vogliamo formulare ora una proposta che sia anche l'espressione di una volontà politica. Ripeto che comunque si potrà tornare su questa ipotesi.

**MARIO GRECO.** Credo però che anche la mia proposta contenga una volontà politica: tutti siamo d'accordo sulla riduzione.

**PRESIDENTE.** Non c'è dubbio. Lei quindi insiste perché si votino i suoi emendamenti?

**MARIO GRECO.** Chiederei più che altro alla relatrice il motivo per cui il Comitato ha stabilito questo numero, se cioè sia stata compiuta una valutazione su dati di fatto concreti oppure se si è cercato solo di dare all'opinione pubblica un indirizzo politico relativo alla riduzione dei parlamentari.

Potremmo comunque accantonare questa parte dell'articolo 2 e stabilire un indirizzo politico di riduzione del numero dei parlamentari.

**MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative.** Vorrei ricordare al senatore Greco – che per la verità ha partecipato molto assiduamente ai lavori del Comitato – che ho più volte sollecitato il dibattito su questo argomento, presentando anche una relazione scritta sul punto.

Queste sollecitazioni non sono mai state raccolte, anche per ragioni di tempo: come tutti gli altri Comitati, il nostro ha avuto a disposizione limiti temporali molto ristretti. Un lungo periodo è stato assorbito dal tema della struttura del Parlamento e dal bicameralismo. Sta di fatto che non si è svolto alcun dibattito su questo aspetto.

A conclusione dei lavori del Comitato, sono stata comunque esplicitamente invitata – è stato un invito assolutamente ragionevole e corretto – a formulare una mia proposta, della quale assumo tutta la responsabilità. Mi sembra che la riduzione da me proposta (ricordo che l'articolo 2 si riferisce alla Camera dei deputati – 400 componenti – mentre nella proposta complessiva è previsto un numero di 200 senatori elettivi) sia coerente con un insieme di funzioni del Parlamento complessivamente ridotte nel senso quantitativo. Certamente una larga parte della legislazione è devoluta alle regioni ed un'altra all'Unione europea.

Quindi, vi è un minor carico di legislazione e comunque una divisione del lavoro tra le due Camere, essendo completamente superato, nello schema della proposta, il bicameralismo perfetto. Inoltre, la riduzione del numero dei parlamentari risponde ad un'esigenza di maggior efficienza, snellezza e rapidità dei lavori e – argomento che non mi sembra di poco conto – di rafforzamento ulteriore dell'autorevolezza della rappresentanza parlamentare.

Dico questo soprattutto con l'intento di aprire un dibattito che fino a questo

momento — lo ripeto — non vi è stato. Cerco di essere quanto più possibile sintetica nella mia esposizione proprio per lasciare spazio agli interventi dei colleghi e perché mi pare che i tempi che ci sono imposti richiedano a tutti uno sforzo di brevità per consentirci di votare i 34 articoli della proposta. Comunque, non v'è dubbio che questo è un tema di particolare rilievo.

MARIO GRECO. Prendo nuovamente la parola per avanzare una proposta diversa rispetto a quella che ho precedentemente formulato. Ribadisco ancora una volta che mi sono permesso di proporre un limitato aumento del numero sia dei senatori sia dei deputati perché esso nella sua dimensione attuale è in linea con quello di altri paesi europei. Comunque, prescindendo da questa considerazione e dando atto alla relatrice del fatto che ella ha effettivamente sollecitato più volte i componenti del Comitato a confrontarsi sulla questione del numero, così com'è avvenuto nel Comitato vedo che analogamente sta accadendo in questa sede, poiché neanche qui le mie sollecitazioni sono state raccolte. Tuttavia, poiché vi è sempre lo strumento del confronto più ampio in sede di aula, sono disponibilissimo, a questo punto, a votare la proposta della relatrice e per il momento ritiro il mio emendamento II.2.2 riservandomi, anche a nome del gruppo di forza Italia, di riproporne la trattazione in aula.

PRESIDENTE. Passiamo ora all'emendamento Cossutta ed altri II.2.1, che propone di portare l'età minima per l'elettorato passivo dei deputati da 25 a 21 anni. Come si sarebbe detto una volta, l'emendamento si commenta da solo.

ARMANDO COSSUTTA. Presidente...

PRESIDENTE. Mi sbagliavo, in questo caso lo commenta l'onorevole Cossutta!

ARMANDO COSSUTTA. In effetti, vorrei dire solo pochissime parole. Visto che abbiamo già da tempo ridotto l'età del-

l'elettorato attivo portandola a 18 anni, mi pare più che ragionevole, tenendo conto anche delle modificazioni intervenute nella società e della situazione esistente in quasi tutti i paesi del mondo a questo riguardo, portare a 21 anni l'età a partire dalla quale si può essere eletti deputati, una misura che mi appare veramente molto giusta ed anche — i colleghi mi perdoneranno — molto ragionevole.

PRESIDENTE. Vorrei conoscere il pensiero della relatrice su questo tema.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Signor presidente, penso che quella di 25 anni sia un'età assolutamente giovane e che quindi non si possa sostenere che si tratta di un limite particolarmente elevato, anche considerando il fatto che nella società attuale è ritardato l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro e di conseguenza anche l'uscita dalla famiglia. Mi pare, quindi, che l'età di 21 anni sia tale da non assicurare sempre una maturità adeguata alla responsabilità della rappresentanza parlamentare.

PRESIDENTE. Comunque, l'onorevole Cossutta non voleva dire che a 25 anni si è anziani, una cosa che naturalmente lui non direbbe.

GUSTAVO SELVA. Non desidero dare prova eccessiva di giovanilismo, che alla mia età sarebbe sicuramente fuori posto ma, poiché successivamente verrà al nostro esame un emendamento, da me presentato, con il quale propongo l'abbassamento da 40 a 35 anni per l'elettorato passivo dei senatori, mi pare che in parallelo l'abbassamento dell'elettorato passivo da 25 a 21 anni per i deputati possa trovare il nostro consenso.

ROCCO BUTTIGLIONE. Vorrei far osservare, signor presidente ed onorevoli colleghi, che quando è stato approvato il limite di età previsto dalla Costituzione vigente la gran parte dei giovani italiani non aveva un'istruzione formale che an-

dasse oltre i 12 anni. Nel frattempo, una metà dei giovani italiani completa oggi un ciclo di studi secondario e l'età di 21 anni non è sufficiente per essere ammessi ad un corso di dottorato. Viviamo in società nelle quali l'accumulazione delle conoscenze, che consentono di esercitare un mestiere, richiede archi di tempo nettamente superiori a quelli del passato.

Mi sembra un atto puramente demagogico, quindi, sostenere che per esercitare le funzioni di deputato possiamo abbreviare questi tempi. Vorrei ricordare che oggi per molti giovani italiani il completamento di cicli di istruzione universitaria e postuniversitaria si prolunga nettamente oltre i 25 anni.

**PRESIDENTE.** Comunque, non è previsto il possesso di alcun titolo di studio per l'esercizio dei diritti politici attivi e passivi.

**ROCCO BUTTIGLIONE.** Non è previsto alcun titolo di studio e qualche cittadino italiano potrebbe dire che forse sarebbe stato meglio il contrario!

**PRESIDENTE.** Ci vorrebbe un controllo di produttività in relazione ai titoli di studio: i risultati sarebbero stupefacenti!

**ROCCO BUTTIGLIONE.** Tuttavia, è indubbio che, per poter esercitare le funzioni di deputato, occorre aver accumulato anche in via non accademica o non formale un certo livello di conoscenze e di esperienza; immaginare che tale livello possa essere stato accumulato all'età di 21 anni in una società complessa come l'attuale mi sembra fuorviante.

**ARMANDO COSSUTTA.** Vorrei pregare l'onorevole Buttiglione di presentare una proposta di legge per proporre che non si può essere eletti sindaco di Roma, di Milano o di qualsiasi altra città se non si sono compiuti 25 anni; la legge, infatti, prevede che si può diventare sindaco della capitale a 21 anni. Pertanto, il ragionamento svolto dall'onorevole Buttiglione

non ha un'effettiva corrispondenza con la realtà della società in cui viviamo.

**ROCCO BUTTIGLIONE.** No, non ha corrispondenza con la legge che consente di eleggere a sindaco di Roma una persona di 21 anni!

**PRESIDENTE.** A mio giudizio, possiamo abbassare questo limite di età; in compenso, non ne stabiliremo uno massimo.

Pongo in votazione l'emendamento Cossutta ed altri II.2.1, non accettato dalla relatrice.

*(È approvato).*

Passiamo all'emendamento Rigo II.2.3 che prevede – non capisco per quale ragione – che i Presidenti della Repubblica cessati dalla carica hanno diritto di far parte a vita della Camera dei deputati.

**MARIO RIGO.** Quest'emendamento è legato alla soluzione che, come Commissione, daremo alla struttura del Senato, cioè se esso diventerà o meno il Senato delle regioni, per cui evidentemente la sua trattazione andrebbe posposta.

**PRESIDENTE.** In effetti, è così poiché tale emendamento in realtà è connesso alle proposte, che adesso esamineremo, di cambiamento della natura del Senato. Il collega Rigo si è preoccupato, a differenza degli altri proponenti del Bundesrat, di preservare le prerogative degli ex Presidenti della Repubblica, poche persone che senz'altro saranno grate al collega Rigo. Comunque, la questione va logicamente posposta perché connessa alla soluzione che daremo alle questioni trattate nell'articolo 3.

Possiamo quindi procedere alla votazione dell'articolo 2.

**NATALE D'AMICO.** Non capisco come si possa porre in votazione l'articolo 2, visto che vi sono degli emendamenti accantonati.

**PRESIDENTE.** Non ve ne sono.

NATALE D'AMICO. L'emendamento D'Amico II.2.4 è sicuramente accantonato.

PRESIDENTE. È accantonato nel senso che le eventuali norme costituzionali relative alla legge elettorale verrebbero collocate nel capitolo sulla forma di governo, e quindi l'emendamento è solo spostato ad altro capitolo, non è stato accantonato. Escludiamo quindi che qui vi sia un'eventuale costituzionalizzazione della legge elettorale; qualora vi debba essere, si deciderà nella sede della discussione sulla forma di governo e poi vedremo in sede di coordinamento dove si collochi.

NATALE D'AMICO. Per essere chiaro a questo riguardo, trattandosi di un tema al quale politicamente tengo, vorrei essere certo che vi sia un momento in cui ne discutiamo.

PRESIDENTE. Non c'è il minimo dubbio a questo riguardo; le ho già detto che vi sono altri emendamenti che costituzionalizzano principi di legge elettorale, quindi su questo tema vi sarà una discussione vasta, a più voci.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Questo dopo che si sia deciso se sia legittimo, possibile ed opportuno che dei principi in materia di legge elettorale siano costituzionalizzati.

PRESIDENTE. Non c'è dubbio, discuteremo se sia legittimo, opportuno, è chiaro.

Pongo in votazione l'articolo 2 con la modifica poc'anzi apportata.

*(È approvato).*

Passiamo ora all'articolo 3. Considererei precluso l'emendamento Cossutta II.3.13 perché il principio del monocameralismo è stato già respinto e non possiamo, ad ogni articolo, rimetterlo in votazione.

All'articolo 3 sono stati presentati da numerosi colleghi vari emendamenti che tendono in forme diverse a delineare la proposta di un'Assemblea rappresentativa

delle regioni e delle autonomie locali; questione di grande portata, sulla quale vorrei innanzitutto che la relatrice chiarisse il motivo per il quale ha ritenuto che quest'ipotesi, che è stata in campo fin dal primo momento, debba essere esclusa e successivamente aprirei il dibattito raccomandando a tutti la massima sintesi.

ARMANDO COSSUTTA. L'emendamento II.3.14 da me presentato, in realtà, non riguarda la materia del monocameralismo; è un emendamento opinabile, discutibile, a mio avviso accettabile, ma non si riferisce al monocameralismo.

PRESIDENTE. Sì, quest'emendamento resta, ma ve ne sono diversi altri. Prioritariamente vengono tutti gli emendamenti sostitutivi che delineano un'altra funzione ed un'altra composizione per il Senato. Comunque, non so se il suo emendamento II.3.14 non debba essere esaminato nell'ambito del capitolo sulla forma di governo, visto che si parla di un Senato delle garanzie.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Anche in quest'occasione sarò brevissima perché il dibattito sulla struttura rappresentativa della seconda Camera si è svolto in Comitato ma anche in Commissione plenaria, sia in sede di discussione generale sia in sede di discussione sulla relazione da me svolta all'atto della presentazione del testo base e prima della votazione di quest'ultimo. Quindi, non potrei in questa sede che richiamare una serie di considerazioni che ho già svolto e rinviare per il resto soprattutto alla relazione esposta in Commissione. Non vi è dubbio che la scelta sulla struttura del Parlamento, in particolare della seconda Camera, sia collegata strettamente alle scelte ormai operate in tema di federalismo: su questo punto ci siamo confrontati anche con il relatore su questa parte, senatore D'Onofrio, il quale mi sembra concordi con la piena compatibilità del federalismo disegnato nei testi votati ieri da questa Commissione con il modello di Parlamento che

si delinea nel testo base (eventualmente migliorabile con emendamenti che non siano stravolgenti della struttura di fondo, come sarebbe una Camera rappresentativa esclusivamente delle regioni, o delle regioni e delle autonomie locali).

Le ragioni della mia scelta sono collegate alla preferenza ed alla sensibilità per l'esigenza di una seconda Camera direttamente elettiva per lo svolgimento di una serie di funzioni, che abbiamo chiamato – quasi dall'inizio e per convenzione tacita – di garanzia: si tratta soprattutto di funzioni di seconda lettura della legislazione e di una serie di altre funzioni collegate al controllo sull'attività di governo, che siano però esercitate da una Camera che non abbia un rapporto politico di fiducia con il Governo. Ritengo che queste funzioni siano assolutamente irrinunciabili, proprio in correlazione ad una forma di governo che veda particolarmente rafforzata la posizione e la potestà decisionale del Governo.

Si tratta insomma di bilanciare il rafforzamento del Governo e la direzione più maggioritaria che assume il sistema elettorale e politico nel suo complesso con un Parlamento più forte ed autorevole di quanto non sia attualmente e quindi in grado di funzionare efficacemente da contrappeso. Per un verso, quindi, vi è questa preferenza in positivo per due Camere direttamente elettive, perché per il tipo di funzioni e di ruolo politico a cui mi sono riferita non vi è dubbio che vi si addica esclusivamente la rappresentanza squisitamente politica e l'elezione diretta, che conferisce appunto maggiore autorevolezza e carattere inequivocabilmente democratico alla rappresentanza. Per altro verso, ritengo che la struttura di una Camera che possiamo chiamare federale per brevità, cioè caratterizzata da rappresentanza istituzionale e territoriale, non si addica al tipo di federalismo che va ad inserirsi in un contesto di profonda diversità tra aree territoriali del paese: è una diversità di fondo, di livello di sviluppo economico e sociale, per cui una Camera all'interno della quale vengano a confrontarsi le istituzioni rappresentative

delle diverse aree territoriali in mancanza di un momento di sintesi politica nazionale rischierebbe di aumentare, aggravare, approfondire le fratture, in un modo che il paese non potrebbe assolutamente tollerare in questo momento storico e politico.

Sarebbe inoltre, a mio avviso, estremamente difficoltoso, all'interno di una seconda Camera rappresentativa esclusivamente delle autonomie, rappresentare in modo adeguato ed equilibrato l'esistenza di più livelli di autonomia che caratterizza il nostro sistema istituzionale: mi riferisco a regioni, province e comuni, ed in particolare all'estrema disomogeneità e differenziazione del pianeta dei comuni. Abbiamo avuto occasione di constatare, anche attraverso il dibattito che si è svolto intensamente all'esterno di quest'aula, che ogni qualvolta si è affrontato questo argomento, si è verificato un attrito, un conflitto tra mondo delle regioni, delle province e dei comuni, nonché fra associazioni rappresentative di questi enti. La nostra realtà, quindi, per esempio, non è assimilabile in alcun modo a quella della Germania, in cui l'articolazione politico-territoriale è imperniata esclusivamente sui *laender*.

Ritengo che la previsione di una seconda Camera federale introduca un momento di concertazione territoriale, che però diventa poi inevitabilmente politica nell'elaborazione delle politiche nelle materie che sono attribuite alle regioni, ma rispetto alle quali le scelte essenziali rappresentano il cuore dell'indirizzo politico governativo, vale a dire la politica economica, sociale e fiscale (detto con la massima sintesi). Quindi, la concertazione fra i livelli territoriali contraddice insanabilmente il principio di responsabilità politica, al quale invece l'insieme della riforma cui stiamo attendendo sembra voler essere ispirato e comunque a mio avviso deve essere ispirato. Per tutte queste ragioni, nel testo base che ho presentato, ho ritenuto di dare una soluzione diversa al problema di una rappresentanza delle autonomie all'interno del Parlamento: ho ritenuto cioè di conservare la

struttura del Senato come Camera interamente eletta a suffragio universale diretto, prevedendo tuttavia presso di esso l'istituzione di un'apposita Commissione per le autonomie territoriali. Questo ho fatto recependo nell'idea essenziale una proposta già da tempo presentata nel Comitato Parlamento dal professor Elia: rispetto a quella proposta, il mio testo è estremamente più sintetico ed asciutto ma l'idea è esattamente quella che il professor Elia prospettava, cioè una Commissione nella quale sarebbero rappresentate le regioni ma anche gli enti locali (le regioni ed eventualmente anche le province autonome attraverso i loro presidenti; gli enti locali attraverso rappresentanti da eleggere con modalità per le quali si rinvia ad una legge ordinaria, certamente approvata da entrambe le Camere). Di questa Commissione entrano a far parte anche i senatori; le sue competenze sono estremamente significative, perché essa esprimerebbe un parere vincolante su tutte le questioni che riguardano finanza regionale e locale, perequazione e solidarietà, nonché determinazione dei livelli minimi delle prestazioni sociali. Quindi, tutta la legislazione strettamente attinente alle materie di potestà regionale vedrebbe il parere vincolante di questa Commissione; essa inoltre avrebbe un voto consultivo su tutte le questioni di interesse regionale, così genericamente indicate in Costituzione.

Mi sembra che questo modello assicuri la conciliazione tra tutte le esigenze cui ho fatto riferimento, che personalmente ritengo irrinunciabili sul piano politico ed assolutamente giustificate anche su un piano strettamente istituzionale: quella di un bicameralismo con entrambe le Camere ad elezione diretta, con la funzione di garanzia che di per sé il bicameralismo assicura ma che viene specificata nel modello proposto, e quella di una rappresentanza comunque forte e significativa nell'ambito dell'elaborazione delle politiche rilevanti per le regioni e per le autonomie locali appunto in queste istituzioni.

**PRESIDENTE.** Ascoltiamo dapprima i presentatori degli emendamenti.

**GIANCLAUDIO BRESSA.** Abbiamo a lungo discusso, in più occasioni, delle questioni in esame, per cui faccio rinvio agli interventi precedenti in argomento; ritengo però opportuno ribadire una scelta convinta che era contenuta nella proposta Mattarella ed altri, da noi presentata all'inizio dei lavori della Commissione bicamerale, per alcune ragioni di fondo. La prima è di architettura istituzionale, in quanto ritengo che la realtà italiana abbia bisogno di un modello federale che deve essere sì articolato su due Camere ma nel quale una delle Camere deve rappresentare gli interessi federali delle autonomie locali e delle regioni. In qualche modo, utilizzando una definizione che è divenuta di uso corrente nei nostri lavori, deve essere sì una Camera di garanzia ma deve essere una Camera di garanzia federale.

Sono molte le ragioni che mi spingono a sostenerlo, ma non le richiamo rimandando ad altri interventi: una in particolare, però, la voglio ricordare. In Italia, partiamo da una condizione di disuguaglianza di fondo molto significativa: non abbiamo condizioni di partenza uguali; vi sono profonde disuguaglianze economiche e sociali, per cui abbiamo la necessità di garantire una sorta di diritto di cittadinanza comune. Credo che la seconda Camera possa e debba essere il luogo per questo tipo di garanzia, per quanto riguarda sia il riequilibrio economico, sia il riequilibrio dei diritti fondamentali delle persone che si trovano a vivere in uno Stato federale.

Vi è una seconda motivazione, che è una ragione più squisitamente politica: con il federalismo, il confronto politico acquista una dimensione nuova e diversa, perché non vi è più solo un livello nazionale di confronto ma vi sono anche i livelli di confronto regionale e federale. Ebbene, la seconda Camera deve diventare in qualche modo una sede di rappresentanza di questa nuova, importante dimensione politica: credo che questo sia un

particolare che non possa e non debba sfuggire a nessuno di noi per le implicazioni che ha, anche per il futuro dell'organizzazione della politica nel nostro paese.

È per queste ragioni, rinviando alle altre molto più approfondite che sono state svolte in più occasioni, che abbiamo inteso ripresentare oggi, sotto forma di emendamento, la nostra posizione.

**ACHILLE OCCHETTO.** Voglio dire innanzitutto che apprezzo la coerenza dell'impostazione della relatrice nell'ambito delle scelte che lei ha voluto indicare; per ciò che riguarda invece la mia posizione, voglio subito dire che mi dispiace che una parte della sinistra, il PDS in particolare, abbia di fatto abbandonato un'antica battaglia di rinnovamento istituzionale che era legata al monocameralismo. Vorrei ricordare che ancora prima del 1987, quando producemmo una forte rottura nella conservazione istituzionale della tradizione del PCI, l'idea del monocameralismo era quella più coraggiosa ed avanzata, un cavallo di battaglia significativo: oggi purtroppo mi sembra che si arrivi addirittura a tre Camere.

Ritengo che gli emendamenti presentati in materia siano ancora importanti e significativi anche per tornare un attimo sulla questione. Permettetemi quindi un breve ragionamento che si collega alle proposte riguardanti le istituzioni regionali o federali. Vorrei fare un tentativo – mi auguro non disperato – per condurre la questione nell'ambito di una consapevole scelta di chiarezza di sistema.

Le istituzioni regionali o federali possono indubbiamente – in questo la relatrice ha completamente ragione – operare all'interno di un sistema monocamerale o bicamerale. Vorrei però osservare che, più si va verso l'ipotesi federale, più sarebbe preferibile non moltiplicare ed accavallare diversi meccanismi di formazione della sovranità a livello centrale. In tal senso sarei per una sola Assemblea nazionale, tanto più se ci muoviamo nella direzione di un Presidente della Repubblica eletto. In sostanza un Presidente della Repub-

blica eletto ed una sola Assemblea nazionale dal punto di vista della chiarezza (l'obiettivo che mi prefiggo: la semplificazione del sistema politico in una precisa direzione) mi sembrano elementi sufficienti ed, anzi, abbondanti. Ecco perché avrei sicuramente votato a favore del monocameralismo.

Credo tuttavia si possa ancora salvare la sostanza di questo ragionamento, perché esiste un problema: la scelta federalista comporta l'esigenza di trovare una sintesi a livello nazionale di rappresentanza della componente federale. Anche a questa seconda esigenza si può rispondere con grande coerenza all'interno di uno schema monocamerale. A tal fine sarei favorevole ad una Camera federale e comunque mi esprimerò a favore di tutte le proposte che vanno nella direzione di una elezione di secondo grado; emendamenti in tal senso sono stati presentati dai colleghi Salvati, Bressa, D'Amico ed altri, e si iscrivono a mio avviso dentro una concezione monocamerale (denominando l'organo Camera delle regioni oppure Camera federale).

Sono invece contrario ad un Senato della Repubblica eletto a suffragio universale. Ogni forma di reintroduzione di questo meccanismo ci fa compiere un passo indietro di trent'anni rispetto ad una battaglia classica monocameralista. A mio avviso dobbiamo stare molto attenti a ridisegnare la Costituzione, che si basò su un accesissimo dibattito fra grandi correnti di pensiero, avendo presente – invece – preoccupazioni corporative che non voglio nemmeno enunciare, perché si trovano ad un livello troppo basso per questo altissimo consenso di costituenti e di riformatori; sono le preoccupazioni che, secondo me, hanno dettato la necessità di salvaguardare il Senato.

**ANTONIO ENRICO MORANDO.** Signor presidente, mi sembra si possa dire – e del resto ne ha dato atto anche la relatrice – che fin dall'inizio sulla questione si sono confrontate due esigenze: secondo la prima occorre andare verso una Camera dotata di una forte capacità

di rappresentanza dei soggetti federati (istituzioni regionali e locali); in alternativa si prospettava l'ipotesi di una seconda Camera in grado di svolgere funzioni di garanzia. Poiché è mia intenzione sintetizzare al massimo questo intervento, mi limiterò a ricordare che la prima esigenza portava i più, abbastanza naturalmente, ad una proposta di seconda Camera ispirata al modello Bundesrat, mentre l'altra esigenza conduceva i più ad una proposta di seconda Camera eletta a suffragio universale diretto con metodo proporzionale, anche se per la verità una delle più prestigiose Camere del mondo con funzioni di garanzia – sia pure nell'ambito di un modello di Governo diviso –, cioè il Senato degli Stati Uniti, è eletta in base ad un durissimo principio maggioritario.

In proposito abbiamo presentato l'emendamento II.3.12, di cui sono primo firmatario, per cercare una soluzione che non contraddicesse le due esigenze che ho appena richiamato e che evitasse i difetti fondamentali delle due soluzioni delineate. Nel caso della « proposta Bundesrat » il punto debole era determinato dalla scarsa autorevolezza indotta dal metodo di elezione « di secondo grado ». Nel caso della Camera delle garanzie, invece, i soggetti federati non dispongono di uno strumento per partecipare all'attività di legislazione anche nelle materie parzialmente o totalmente affidate alla loro competenza, ma soprattutto per le decisioni di bilancio e le scelte perequative.

Da tutte queste considerazioni è nata la proposta che sto illustrando. Si ipotizza, da un lato, di eleggere il Senato federale a suffragio universale diretto, in modo da poter affidare a questa Camera l'esercizio di funzioni di garanzia, dall'altro, di eleggerlo contestualmente alle elezioni regionali, per collegare politicamente (anche se non sotto il profilo giuridico formale) l'indicazione dei senatori di ciascuna regione alla scelta dei governi di ciascuna regione.

Mi rendo conto che a seguito delle decisioni assunte ieri sulla forma di governo delle regioni si potrebbe sostenere

che l'ultimo comma del mio emendamento II.3.12 in questa fase va dichiarato inammissibile. Tuttavia, poiché ci troviamo in sede referente e poiché sono possibili ulteriori sviluppi di questo lavoro, mantenere anche l'ultimo comma sarebbe ampiamente compatibile con una soluzione coerente del problema, proprio perché – una volta decisa la questione dirimente che ispira l'emendamento – si potrebbe poi provvedere a correggere la restante parte della normativa, compresa quella approvata ieri. Naturalmente, invece, nel caso in cui si prospettasse un pronunciamento di inammissibilità sull'ultimo comma, sarei disposto a riformulare l'emendamento sopprimendo questa parte.

NATALE D'AMICO. Presidente, eviterò anch'io di ripercorrere le motivazioni che mi inducono a preferire una Camera federale; ne abbiamo parlato più volte sia in Commissione plenaria sia in sede di Comitato; rinvio pertanto alle considerazioni già svolte. Oggi, però, registro alcune novità.

Innanzitutto nel testo sulla forma di Stato del senatore D'Onofrio abbiamo approvato una norma che sostanzialmente prevede che i rapporti fra Stato, regioni, province e comuni si ispirino al principio di leale collaborazione. Abbiamo evidentemente superato – e ritengo ciò sia molto positivo – le ipotesi di modelli duali o competitivi che non esistono nel mondo o che, laddove permangono, sono in fase di superamento; prevale invece un tipo di rapporto collaborativo fra i soggetti dello Stato federale. Questa leale collaborazione, però, deve avere luoghi e procedure nei quali concretizzarsi, altrimenti non si capirebbe bene il suo significato, cosa ciò comporti (sembrerebbe un invito ad essere tutti più buoni...). In sostanza il luogo e le procedure devono essere fissati nella Costituzione: e mi pare che il luogo principale nel quale questa forma di collaborazione può realizzarsi è rappresentato proprio dalla Camera federale.

In secondo luogo, se scorressimo insieme le materie che abbiamo attribuito allo Stato centrale, ci renderemmo conto

che evidentemente esse non sono rigidamente separabili dalle materie di pertinenza delle regioni. Il problema della definizione dei confini, del superamento delle sovrapposizioni di competenze si porrà continuamente nell'ordinamento che stiamo costruendo ed una sede in cui risolvere questi problemi dovrebbe essere considerata necessaria.

Vorrei poi aggiungere una riflessione su questo modello alternativo. Non si tratta solo di istituire la Camera federale, ma anche di superare il modello di Camera delle garanzie. Ricordiamo innanzitutto che anche in questo caso la Commissione bicamerale si sta indirizzando verso un modello che non ha confronto nel resto del mondo: non ho ancora trovato qualcuno in grado di individuare un modello simile in altri paesi. Comincia a preoccupare il fatto che — come sembra di capire — sul semipresidenzialismo, sulla legge elettorale ed anche sulla forma del Parlamento ci indirizziamo verso modelli che non hanno eguali nel mondo. È vero, non bisogna aver paura ad essere originali: ma il rischio è che, inseguendo l'accordo più ampio e cercando il compromesso, si definiscano soluzioni tutte *sui generis* che nel loro insieme possano non funzionare.

Mi preoccupa, in secondo luogo, l'argomentazione a favore della Camera delle garanzie che è stata ripetuta questa mattina con chiarezza dalla senatrice Dentamaro: si rafforza il principio maggioritario, dunque occorre rafforzare il sistema delle garanzie. È un argomento nobile, in astratto. Ma guardiamo al problema in concreto. Innanzitutto non mi pare affatto assodato che si rafforzi il principio maggioritario (anche se questo sarebbe il mio auspicio). In secondo luogo non vorrei che dietro una parvenza di rafforzamento del principio maggioritario si realizzasse in realtà una finzione, sottraendo materie decisive all'indirizzo politico maggioritario dei cittadini. Se verificiamo le funzioni di questa Camera delle garanzie — che nasce proprio per sottrarre alcune materie all'indirizzo maggioritario — troviamo infatti materie decisive per la contesa

politica: addirittura la legislazione penale e civile (processuale e sostanziale) e la politica estera.

In sostanza non so se si andrà verso un rafforzamento del principio maggioritario, ma temo che un modello di Camera delle garanzie come quello che stiamo immaginando finirebbe per rappresentare una pura finzione, perché si sottrarrebbero all'indirizzo maggioritario materie decisive della competizione politica.

Sulla base delle considerazioni che ho esposto ho presentato un emendamento per tentare di ristabilire il modello di Camera federale e delle autonomie al quale molti di noi hanno pensato fin dall'avvio dei lavori della Commissione (ed anche in precedenza, perché era previsto nei programmi politici ed elettorali) e per cancellare questa Camera delle garanzie che mi pare possa indurre problemi seri nell'ordinamento istituzionale che stiamo creando, con il rischio di portare addirittura a fenomeni di blocco dei meccanismi di decisione politica.

**LUIGI GRILLO.** Signor presidente, concordo con la senatrice Dentamaro e con l'onorevole Bressa: occorre essere sobri sulla questione, perché molto è già stato detto sia nel Comitato sia nella Commissione plenaria. Credo, invece, che qualcosa di più dovrebbero dire coloro che in Comitato — così ci era parso di capire — avevano espresso un orientamento tendenzialmente favorevole alla proposta della relatrice, poi formalizzata nel testo base, mentre oggi manifestano qualche perplessità proponendo con i loro emendamenti un problema che a noi pareva essere stato superato. Mi riferisco al fatto che si andavano a costruire una nuova Costituzione e un sistema bicamerale con funzioni differenziate di Camera dei deputati e Senato, adottando per entrambe un sistema elettivo.

Ricordo solo un paio di osservazioni circa i motivi che fin dall'inizio ci hanno visto perplessi in ordine all'ipotesi di importazione del modello tedesco del Bundesrat. Schematicamente tutti sappiamo che in Germania le funzioni delle

regioni sono diverse rispetto a quelle che in Italia le regioni assolvono oggi; tanto più lo saranno domani a seguito della scelta federalista che abbiamo adottato nella forma di Stato e soprattutto a seguito del carico di lavoro in termini di funzioni legislative che intendiamo attribuire alle regioni. Siamo convinti che il modello tedesco non sia importabile perché l'Italia è il paese dei mille comuni, nel quale il federalismo delle componenti regionali diverrà forse un punto di arrivo, ma non può essere un punto di partenza.

Siamo perplessi sulla proposta del senatore Villone di recuperare una rappresentanza dei sindaci e dei presidenti delle regioni; come ho già detto nel corso del dibattito, mi sembra contraddittorio immaginare che il sindaco di una grande città o il presidente di una regione possano fare bene anche il mestiere di senatori. La realtà intorno alla quale abbiamo costruito la nostra posizione è diversa. Immaginiamo di dare il nostro consenso alla costruzione di una forma di governo con un esecutivo forte, siamo assolutamente d'accordo di spingere per il federalismo regionale, in questo contesto ci è parso opportuno fin dall'inizio difendere l'idea di un Parlamento autorevole che diventi un interlocutore adeguato alla costruzione di un nuovo impianto istituzionale, che superi le duplicazioni del sistema bicamerale perfetto ma conservi il sistema di garanzie — che nessuno nel dibattito ha criticato — proprie del bicameralismo perfetto.

Fin dall'inizio — ha ragione il senatore Morando — si è posto il problema di come recuperare un rapporto con le istanze che provenivano dai livelli regionali. Credo che la risposta adeguata, senza recuperare idee sulla composizione mista della seconda Camera, l'abbiamo già data nei fatti aumentando le competenze legislative, attribuendo alle regioni importanti competenze sul piano delle nomine, costruendo con caparbietà l'idea di una Commissione per le autonomie territoriali ed affidandole poteri incisivi, addirittura deliberativi in ordine alla materia della finanza locale.

Da ultimo vi è la proposta della contestualità delle elezioni.

Mi pare che in questa prospettiva il raccordo con la realtà regionale sia forte e non sia necessario accedere al modello tedesco, la cui importazione in una realtà storica, politica e culturale diversa come quella del nostro paese mi pare inappropriata; né mi sembra percorribile l'idea che il Senato misto garantisca maggiormente le realtà territoriali. Per questo motivo non voteremo gli emendamenti proposti dai colleghi Bressa, Villone e Nania.

MARIO RIGO. Nella prima parte, quella relativa alla forma di Stato, abbiamo elevato alla dignità di soggetti costituenti comuni, province e regioni; a questo punto, se vogliamo dare contenuto ad uno Stato federale, occorre assegnare una rappresentatività adeguata a questi soggetti, trovare il posto dove essi possano svolgere la loro funzione di rappresentanza delle comunità locali ma anche di confronto tra loro e con lo Stato. È nel Senato delle autonomie, che possiamo superare gran parte delle difficoltà che nasceranno dalla attuazione della nuova Costituzione. Si devono ridurre le conflittualità lasciando che sia una sede ben definita a raccogliere il confronto ed a favorire il dibattito democratico secondo le regole che andremo a dettare nella Costituzione al Parlamento. Non dimentichiamo il voto finale sul referendum, rispetto al quale regioni, province e comuni avranno un peso determinante.

Mi sembra allora che una Camera forte di rappresentanza delle regioni e delle autonomie locali sia da porre in primo piano rispetto a tutte le altre esigenze, anche rispetto alla funzione di garanzia che essa dovesse assumere. Mi rendo conto che va cercato un punto di equilibrio, sul quale si è avviato anche il collega Morando. Ma il punto irrinunciabile è di porre su un piano di pariteticità i rappresentanti eletti direttamente e quelli eletti dalle regioni e dagli enti locali, prevedendo, come abbiamo cercato di fare, nella nostra proposta meccanismi

semplici di elezione. In questo senso, richiamando quanto abbiamo detto in sede di discussione generale, signor presidente, non voteremo la proposta della relatrice e ci riserviamo, nel caso si dovesse passare all'esame degli emendamenti, di valutare le varie proposte presentate dai colleghi.

FABIO MUSSI. Vorrei invitare caldamente i colleghi ad una riflessione, sperando che possa modificarsi l'atteggiamento preannunciato dal senatore Grillo, perché stiamo affrontando una questione molto delicata. Il quadro di riforma che si affaccia dal testo della collega Dentamaro è di profilo alto perché vi è un intervento piuttosto radicale di modifica degli assetti attuali; si indica la strada di una forte riduzione del numero dei parlamentari, si sta spezzando il cerchio degli identici poteri delle due Camere superando di slancio la situazione di bicameralismo perfetto che ha segnato questi cinquant'anni di vita repubblicana.

Credo sinceramente che sarebbe un errore se ci ritraessimo dall'opportunità di compiere un ulteriore passo e ci mettessimo nelle condizioni di deludere aspettative che riteniamo giuste e legittime. È vero che non bisogna farsi prendere dalla mania dell'originalità, può infatti diventare maniacca la ricerca di una soluzione originalissima per ogni punto, di una casistica tutta italiana; tuttavia, parlandosi delle due Camere e in particolare della seconda, è anche vero che è difficile individuare modelli da acquistare sul mercato internazionale « chiavi in mano ». Quasi ovunque infatti vi è una seconda Camera, ma quasi ovunque vi è anche qualche insoddisfazione per il suo funzionamento, si stanno traendo dei bilanci e la discussione è aperta. Ciò avviene non solo in Spagna, è aperta una discussione in Germania sul bilancio storico del funzionamento del Bundesrat, un modello che viene molto citato. La mia parte non è sensibile a questa mania dell'originalità, tuttavia ritiene che sul tema delle funzioni della seconda Camera si possa cercare

qualcosa che potrebbe non avere l'esatto corrispettivo in altri paesi.

Dal punto di vista delle funzioni, anche nel testo presentato nell'apposito comitato dalla collega Dentamaro, si concentrano nella seconda Camera funzioni di garanzia e, attraverso specifiche istituzioni e modelli di funzionamento, questa diventa il luogo dove il federalismo trova un suo punto di sintesi nella Repubblica e non solo nelle regioni. Pensiamo però che il modo con cui si tenta di risolvere il problema nella composizione del Senato non sia pienamente soddisfacente, per questo abbiamo presentato un emendamento offerto alla libera riflessione dei colleghi, rispetto al quale chiediamo un approfondimento delle valutazioni del senatore Grillo. Esso prevede un numero di rappresentanti assai ridotto rispetto a quelli attuali, cioè 160 senatori eletti su base regionale a suffragio universale diretto, una presenza che non oserei neppure dire di diritto, perché la legittimazione popolare di un presidente di giunta regionale è di grado molto elevato: non è un arbitrio pensare che possano sedere come senatori i presidenti delle regioni. Si prevede poi un congruo numero di sindaci. Il grado di legittimazione può anche scendere. Il numero degli elettori che partecipano alla elezione diretta di un sindaco non corrisponde certo ai milioni o alle centinaia di migliaia delle elezioni regionali. L'ipotesi quindi non è quella di una partecipazione di diritto, ad esempio dei sindaci delle città metropolitane, come pure è stato suggerito, ma quella di un'elezione diretta su liste; sindaci in carica eletti in apposite liste nel momento in cui si svolgono le elezioni comunali. Quindi, senatori eletti direttamente, presidenti di regioni, sindaci eletti direttamente: altissima legittimazione, forte mandato ed una composizione mista del Senato che può consentire a questa seconda Camera di svolgere meglio e più adeguatamente le funzioni che nel testo della collega Dentamaro vengono più dettagliatamente indicate.

Pensiamo di aver lavorato intorno ad una proposta positiva. Ci illudiamo di aver

tentato di trovare una soluzione che risponda a diverse esigenze e quindi invitiamo i colleghi ad una riflessione. Sosterremo con molta convinzione il nostro emendamento.

LEOPOLDO ELIA. Ci troviamo di fronte ad uno dei problemi più difficili perché la soluzione trovata dalla Costituente su questo punto non è stata, parlando per così dire a regime, molto felice. Forse nel periodo della guerra fredda la soluzione del bicameralismo perfetto può avere giovato ad ampliare la fase della discussione e della rappresentanza e a ridurre il momento decisionistico che poteva in quel periodo prevalere. Ma superata questa lunga fase, che io continuo a considerare, malgrado tutto, transitoria, rispetto alla normalità dei rapporti internazionali ed interni, per l'omogeneità del paese, il problema non poteva non ripresentarsi con tutte le sue incertezze e difficoltà di soluzione. Ormai il bicameralismo perfetto rimane nei paesi che hanno una struttura di governo non parlamentare: Stati Uniti e Svizzera. È finita anche la paritarietà belga, che poteva certamente rappresentare un modello parallelo.

Allora, trovandoci di fronte a queste difficoltà, non voglio approfondire, per brevità, i punti di partenza. Già il collega Bressa ed altri, tra cui il collega Salvati, vi hanno insistito. Mi interessano invece i punti di arrivo che derivano dalla necessità di prendere atto della volontà (con un consenso abbastanza largo), di sommare le necessità di una Camera di garanzia a quelle di una Camera che dia anche però una sede di raccordo alle autonomie, le regioni e alle altre comunità locali.

Questo certamente non mi fa dimenticare le critiche. Le più penetranti sono venute finora dal collega Salvati. Non dimentico che l'affermazione delle finalità (garanzie, rappresentanza e raccordo con le autonomie) non è espressa in una proposizione normativa. Si vorrebbe ricavare dalle funzioni il carattere di questa Camera, definita come Senato della Repubblica ma che nel bicameralismo dif-

ferenziato necessiterebbe di una definizione più caratterizzante di quella attualmente prevista nel testo. Questo, però, è un problema di chiusura; la questione riguarda soprattutto la legittimazione alla garanzia. Io credo che oltre ai difetti ed alle critiche rivolte da quanti sono già intervenuti in altre occasioni circa l'architettura costituzionale di una seconda Camera, ciò che fa difetto e su cui dobbiamo riflettere maggiormente anche nelle prossime settimane è se esista nella caratterizzazione di questa seconda Camera una legittimazione sufficiente alla garanzia; se cioè esista una differenza di composizione e di struttura sufficiente, rispetto alla prima Camera, per legittimare agli occhi del paese questa vocazione alla garanzia. Credo che il difetto maggiore sia ancora in un eccesso di somiglianza, di quasi identità, come composizione e come struttura: non basta dire che non vi è un rapporto fiduciario. Sulla sfiducia e non sfiducia credo che il collega Mattarella abbia già detto cose importanti. Non vorrei che la legittimazione della garanzia derivasse puramente e semplicemente dal diniego del rapporto di fiducia. Questo è il punto su cui dobbiamo riflettere.

Forse bisognerà insistere su alcune caratteristiche di elettorato passivo; forse bisognerà approfondire questo aspetto. Parto però dalla constatazione che vi è un consenso su questa vocazione alla garanzia che caratterizzerebbe la maggior parte della composizione del Senato. Insieme a tale vocazione, vi è anche quella al raccordo con le autonomie. Sono molto contento che si sia arrivati a questo punto, visto che ero partito da una situazione di completo isolamento. Venivo considerato al Senato forse un reprobato o un eretico per aver affermato, insieme a qualche altro amico e collega, anche della sinistra democratica, questa necessità e la convinzione che alla fine si sarebbe giunti alla considerazione del problema; era impossibile non giungerci, non solo perché era un elemento forte di caratterizzazione della seconda Camera, ma perché vi è una necessità obiettiva nel federalismo di dare una sede, una rappresentanza alle regioni,

alle province ed ai comuni negli organi costituzionali centrali.

Sono lieto di constatare, dicevo, che questa necessità sta per essere ampiamente riconosciuta, ma vi è modo e modo per attuare questa rappresentanza. Ritengo, ad esempio, che le proposte della sinistra democratica soffrano da questo punto di vista di alcune contraddizioni interne che vi invito ad esaminare. Innanzitutto ciò che ha detto il senatore Morando circa la necessità di raccordare la qualifica di senatore con quella di presidente di regione. Altrimenti imporremmo alle regioni una elezione diretta che contraddice con la libertà lasciata nelle norme sullo statuto approvate ieri. Vi è però una contraddizione ancora più profonda. Almeno su questo punto dobbiamo prendere esempio dal Bundesrat tedesco: non dobbiamo deformare gli *status* e le figure. Il presidente di una regione, il sindaco di una città grande, media o anche piccola non debbono essere trasformati in senatori. La natura della loro investitura, i compiti per i quali sono stati eletti sono profondamente diversi da quelli di chi rappresenta tutta la nazione e di chi non deve tollerare mandato imperativo. Questa è l'essenza dell'articolo 67 della Costituzione. Come si fa a conciliare questo principio con il voto di un presidente di regione o di un sindaco che giustamente debbono essere vincolati alle delibere assunte nella materia dai consigli e dalle giunte? Anche se non facciamo il voto unitario come nel Bundesrat tedesco, non possiamo immaginare il presidente di regione o il sindaco come sganciati dalla realtà degli organi collegiali in cui sono inseriti.

Dobbiamo quindi abbandonare l'idea singolare di una sorta di unione personale del senatore presidente di regione e del senatore sindaco. Soprattutto non possiamo – questo è il punto di dissenso vero con la proposta degli amici della sinistra democratica – annegare 60 rappresentanti delle autonomie in 160 parlamentari che sono come gli altri; non inganni la base regionale; questa formula, che fu trovata da un insigne costituente come l'onorevole

Tosato, non è stata mai riempita di sostanza. La base regionale è rimasta una pura e semplice circoscrizione. Non è una realtà, non è un dato istituzionale serio di partenza, ma solo una circoscrizione. Oggi non si può dire che il Senato americano sia direttamente rappresentativo delle istituzioni, degli enti e degli Stati membri. Allora, se così è, ci spinge alle soluzioni che ho proposto insieme ai colleghi del gruppo dei popolari l'obiettivo di dare una rappresentanza che non sia del tutto avviluppata nel numero anche maggiore dei senatori veri.

Ci spinge verso una rappresentanza autonoma, sia pure con il collegamento che si realizza attraverso una quota di senatori nella famosa Commissione delle autonomie, la difficoltà di partenza del federalismo italiano. Diamogli almeno una sede in cui queste voci possono avere una identità ed una prevalenza rispetto a quelle che si fanno valere nel resto del Senato. Diamogli un potere serio come quello del parere vincolante di cui ha parlato la relatrice. Se fossi stato il relatore D'Onofrio, non avrei forse lanciato il messaggio delle 20 leggi costituzionali per regolare i rapporti tra Stato e regioni; ma una volta lanciato quell'appello, quel manifesto, come possiamo oggi tornare indietro? In fondo il relatore D'Onofrio ha ritirato questa proposta in relazione ad una consistente sede di raccordo. Questa si può trovare soltanto se questa Commissione ha una indipendenza rispetto al resto della composizione del Senato ed un potere reale; un potere limitato ma reale su quelle leggi che hanno incidenza nei rapporti tra Stato e regioni, soprattutto in materia finanziaria.

Allora, il procedere di questa Commissione tra la relazione del Comitato sulla forma di Stato e quanto abbiamo discusso noi ci induce effettivamente a far sì che si possa raggiungere un'intesa sulla base di questi presupposti: che ci sia la sede che giova al Senato; perché giova al Senato avere un nucleo di potere non superabile nemmeno dall'altra Camera nella materia di rapporti tra Stato e regioni; giova alla caratterizzazione ed ai poteri che si col-

locano presso il Senato. Pertanto, vi inviterei, riflettendo su queste considerazioni, ad addivenire ad una formula che dia soddisfazione, da una parte, certo, alla garanzia dei singoli cittadini ma, dall'altra, alla tutela delle autonomie, in modo che ci sia una sede di raccordo, una sede di intesa nella quale le regioni italiane possano confrontarsi, senza il timore che riunendo queste regioni ci sia un potere forte che opprime un potere debole. Io penso che le regioni italiane abbiano già dimostrato nella Conferenza Stato-regioni la possibilità di realizzare un rapporto positivo e sano, votando spesso all'unanimità su molte questioni.

**PRESIDENTE.** Ci sono ancora numerosi iscritti a parlare ed io vorrei almeno esaurire questo argomento prima di concludere la seduta antimeridiana, anche perché siamo alle soglie dell'articolo 3 e, come voi sapete, ne dobbiamo esaminare numerosi altri. Annuncio che è quindi probabile che si debba procedere anche ad una seduta notturna per poter completare l'esame degli emendamenti ed articoli aggiuntivi all'articolato relativo a Parlamento e fonti normative.

**FABIO MUSSI.** Si arriverà al voto o è previsto soltanto l'esaurimento della discussione?

**GIULIO MACERATINI.** Presidente, l'ordine del giorno va programmato con un minimo di anticipo.

**PRESIDENTE.** Avevamo programmato di terminare in giornata questo tema con la possibilità, quindi, di liberare la seduta di lunedì pomeriggio, per la quale erano previste votazioni. Naturalmente, se rinunciamo a questa possibilità possiamo prevedere che anche lunedì 23, nel pomeriggio, abbiano luogo votazioni. Per il momento non annuncio nulla; ci rifletteremo e alla ripresa pomeridiana dei lavori annuncerò una decisione.

Proseguiamo ora negli interventi.

**STEFANO PASSIGLI.** Abbiamo dinanzi a noi, presidente, uno dei problemi

che hanno maggiormente occupato il dibattito nelle ultime settimane. Abbiamo, però, un punto fermo, quello della necessità di superare il bicameralismo perfetto adottato dal Costituente nel 1947. Superamento del bicameralismo perfetto che porta, nella bozza della relatrice, all'adozione di un bicameralismo funzionalmente differenziato, quindi alla opportunità e necessità di esprimere innanzitutto un giudizio sul modo in cui è stata realizzata questa differenziazione funzionale nella bozza che abbiamo dinanzi.

Credo che, sostanzialmente, nelle sue grandi linee tale differenziazione funzionale sia corretta e risponda ad un disegno che vuole, da un lato, una Camera politica che esprime la fiducia e, dall'altro, una Camera che conserva il potere legislativo in una serie di materie molto importanti – diritti fondamentali, organi costituzionali, leggi elettorali, politica internazionale e così via – ma sulle quali è opportuno che si possa registrare il massimo di consenso *bipartisan*, cioè non strettamente legato, per la loro natura, alla politica di governo. Quindi: una Camera politica, che esprime la fiducia al governo; una Camera che, per semplicità, abbiamo voluto definire delle garanzie ma che, sostanzialmente, è Camera che conserva funzioni legislative particolari e diverse, o per lo meno non strettamente connesse alla politica di Governo. Questo dovrebbe portare ad un immediato corollario: cioè che questa seconda Camera non esprime la fiducia al Governo.

Credo che si debba derivare da queste considerazioni, che mi sembrano largamente condivise nel dibattito di queste settimane, anche la conclusione che vanno respinti quegli emendamenti che tendono ad attribuire al Senato la possibilità di sfiducia.

**PRESIDENTE.** Le faccio presente che stiamo ora esaminando emendamenti che propongono il Bundesrat. Non è un dibattito generale, glielo ricordo per memoria.

**STEFANO PASSIGLI.** È vero, è giustissimo, ma questo evita interventi futuri e,

forse, nell'economia complessiva facilitata.

Dal punto di vista della composizione – a cui mi richiama il presidente – è chiaro che questa deve riflettere le funzioni che a tale Camera sono attribuite. Mi sembra, allora, che le scelte che abbiamo compiuto in materia di forma di Stato configurino un sistema di poteri esclusivi in capo allo Stato ed alle regioni, quindi non consentano né il modello Bundesrat né un Senato a composizione mista. Non vi è alcuna reale giustificazione funzionale per un Senato i cui membri si richiamino a principi diversi di legittimazione: l'elezione diretta per i 160, o quanti potrebbero essere, senatori eletti direttamente dal voto popolare, affiancati da membri che sono tali in funzione della carica che ricoprono nel sistema regionale, o delle autonomie, attraverso un'elezione diretta sì, ma ad elettorato passivo limitato. Quindi, tre diversi principi di legittimazione. Peraltro, questa molteplicità di principi di legittimazione risponde a considerazioni di opportunità politica che io trovo sicuramente apprezzabili e condivisibili, ma che non devono inficiare la limpidezza di un disegno costituzionale destinato a durare nel tempo.

Quindi, l'assetto di bicameralismo funzionale e di composizione proposto dalla relatrice mi sembra, tutto sommato, essere un punto di ricaduta più adeguato alla luce delle considerazioni che venivo facendo. Rimane, però, il problema non solo di opportunità politica ma anche di trovare una collocazione istituzionale per il raccordo – vi accennava adesso il senatore Elia – con il sistema delle autonomie e con le regioni alle quali, con le scelte che abbiamo compiuto e che stiamo compiendo, abbiamo affidato un ruolo ben diverso da quello di una semplice regione in uno Stato regionalista. Si tratta di qualcosa di più. Sicuramente non siamo allo Stato federale, perché non parliamo di unità dotate di sovranità originaria che stipulano un patto federale, ma comunque si tratta certo di qualcosa di più che unità di uno Stato regionale.

A questo punto, condividendo buona parte delle critiche che il senatore Elia

muoveva all'idea di un Senato a legittimazione mista, mi chiedo, da un lato, se la stessa Commissione delle autonomie territoriali sia un adeguato strumento di rappresentanza delle regioni e delle autonomie e, dall'altro, se non soffra dello stesso problema di una diversa legittimazione dei suoi componenti.

Credo che, se andiamo a considerare le necessità di rappresentanza delle unità federate, le regioni debbano essere presenti sui processi politici, e sul processo di bilancio in particolare, per cui l'essere rappresentate in una Camera le cui funzioni sono quelle che veniamo definendo – quindi diverse dalle funzioni strette di governo – non sia la risposta adeguata. Credo, cioè, che la risposta adeguata possa venire solo da una rappresentanza forte degli esecutivi regionali in una sede istituzionale in cui si confrontino con quello nazionale. In ultima analisi, credo che la Conferenza Stato-regioni sia la sede che andrà istituzionalmente valorizzata per dare alle regioni effettiva rappresentanza in quei processi politici ed in quelle politiche di governo che maggiormente le possono toccare nelle loro prerogative. A mio avviso, quindi, il problema non viene risolto nemmeno dalla Commissione delle autonomie territoriali.

In questo quadro – a luglio o in altro momento dovremo sicuramente tornare sul problema – credo che la decisione più saggia per noi oggi sia quella di votare il testo della relatrice. Aggiungo semplicemente, a futura memoria, che avevo ritirato la mia firma dall'emendamento II.3.11 proprio per le considerazioni che ho appena svolto.

**GUIDO DONDEYNAZ.** Signor presidente, per la qualità del dibattito che si sta sviluppando mi sembra che sia questo il momento in cui riprendere in esame ed argomentare l'emendamento II.1.4 che era stato precedentemente accantonato.

**PRESIDENTE.** Senza dubbio è da riferirsi a questa materia.

**GUIDO DONDEYNAZ.** Credo che, con molta semplicità, il modello si trovi esat-

tamente alla metà tra quelli che vengono proposti. Sostanzialmente, intendo sottoporre all'attenzione della Commissione una composizione del Senato costituito da due tipi di soggetti: gli uni elettivi, nella stessa identica forma prevista dalla relatrice; i secondi costituiti dai presidenti delle giunte regionali e delle due province a statuto speciale. Questa proposta è ovviamente avanzata per essere coerente con il modello di Stato che avevo prefigurato; ne consegue, in caduta, la proposta della modifica della Commissione che deve essere formata dai presidenti delle giunte regionali e da un numero corrispondente di senatori. Mi sembra che non ci sia bisogno di argomentare molto di più. A fronte di coloro che prevedono una Commissione non inserita nel Senato, io prevedo, invece, che sia composta per intero da senatori e che il numero di tali componenti sia limitato a 44; credo che la proposta sia chiara.

**MAURIZIO PIERONI.** Dal nostro punto di vista, ed anche in considerazione del lavoro svolto in seno al Comitato, la funzione di garanzia del Senato dovrebbe esplicarsi fondamentalmente nell'esercizio di tutte le attività di inchiesta, di vigilanza, di controllo, sgravando in questo modo il ruolo della Camera legata da un rapporto fiduciario con il Governo, la quale dovrebbe esercitare gran parte della sua attività negli atti di indirizzo fondamentali per le politiche decisive per le sorti del paese. Questa, presidente, è una posizione personale, perché al nostro interno c'è un ampio dibattito in materia.

Io ho visto sempre con sospetto la diffidenza federalista che si manifesta quando si tratta di trasferire concretamente poteri sul territorio alle regioni; mi richiamo all'intervento dell'onorevole Guerzoni che ieri ci ha indotto ad accantonare tutta la questione del federalismo fiscale, ma anche al dibattito che si è svolto nella Commissione al momento di assumere la decisione in materia di autonomia statutaria. E con lo stesso sospetto guardo, invece, al calore federalista che si produce quando si tratta di indi-

viduare un luogo centrale in cui afferisce il potere delle regioni, con una strana inversione della manica federalista, quasi che la via del federalismo italiano si sostanziasse nell'individuazione del luogo della concertazione tra rappresentati regionali e Stato nazionale nella capitale, anziché nella responsabilizzazione della classe politica rispetto alle politiche del territorio.

Per questo, pur essendo assolutamente convinto che siano necessari ulteriori approfondimenti e perfezionamenti, ho un orientamento preferenziale nei confronti del testo che la relatrice ci sottopone. Ma voglio cogliere l'invito alla riflessione collettiva che l'onorevole Mussi ci ha rivolto: sono sempre stato convinto che riforme di questa portata si fanno con un largo consenso. Se sulla proposta della sinistra democratica dovesse costruirsi una dimensione di consenso più ampia, non vedrei questo fatto.

L'unica cosa che mi preme sottolineare è che l'elemento pur importante e decisivo della garanzia del rispetto dei nuovi soggetti costitutivi, così come li abbiamo individuati nell'articolo 1 della proposta D'Onofrio, non oscuri tutti gli altri aspetti più generali che per noi hanno una preminenza.

**FAUSTO BERTINOTTI.** Per cultura ho una certa diffidenza rispetto al punto di vista scientifico, però francamente mi sto facendo l'opinione che se questa discussione venisse osservata con la lente dello studioso rimarrebbero in piedi poche cose dell'edificio che stiamo costruendo. Mi pare che si stia procedendo per aggiustamenti successivi che danno luogo però a superfetazioni crescenti, delle quali non si intende la *ratio*. È come se per correggere un errore si fosse indotti ad altri errori.

La premessa da cui muovono quasi tutti gli interventi è che siamo di fronte ad una acquisizione comune: la crisi e l'esigenza di un superamento radicale del bicameralismo perfetto. Verrebbe come conseguenza, a meno di controindicazioni consistenti, che la soluzione da adottare sulla base della crisi dell'istituto prece-

dente, è quella monocamerale, a meno di controindicazioni in grado di dimostrare che la soluzione monocamerale non è capace di affrontare problemi proposti all'organizzazione medesima. Francamente non mi pare.

Se guardiamo al problema dell'accompagnamento del processo che per comodità chiamiamo federalista, non se ne vede la ragione. Questo processo per molti in questa Commissione sarebbe stato preferibile avvenisse *in progress* con un processo materiale che anticipasse la norma e ne costituisse esperienze significative. In ogni caso, si è scelto diversamente e siamo arrivati a questo, per cui procediamo con la norma. Si potrebbe immaginare che abbiamo deciso di imparare a nuotare buttandoci in acqua, perché è stata scelta una dislocazione forte di poteri, di scelte e di attribuzioni sulle regioni e sul sistema delle autonomie locali affinché queste possano procedere. Di che cosa possono avere bisogno nel rapporto con il centro, oltre che del quadro della legislazione generale? Di un accompagnamento in due direzioni: in questo processo che avviene per via di un *input* forte e quindi occorre vedere che il vettore messo in movimento non deragli, istanza questa definibile temporaneamente e tuttavia significativa, e nel lungo periodo per far sì che questo sistema di autonomie così forti non metta a repentaglio quell'uniformità nella condizione sociale e civile del popolo, che deve essere un elemento costitutivo della Repubblica medesima. Ma per quale ragione questa istanza non può essere accolta con una autorevole Commissione della Camera unica che svolga le funzioni che le vengono attribuite? Perché? Che cosa osta? Qual è la ragione per cui questo processo di accompagnamento non può essere fatto nella sede in cui si legifera, si forma il Governo e si decide delle sue sorti? Tanto più che questi processi hanno a che fare direttamente in larghissima misura – da qui in avanti una volta varato l'ordinamento – con le pratiche di governo. Gli elementi di tensione e di conflitto si possono determinare per questa via. Una Commissione, nella con-

dizione data dal monocameralismo, sarebbe in grado di raccogliere queste istanze totalmente.

Si dice «garanzie»; poi, specificando, queste garanzie si trasformano in una potestà di legiferare in materie che esulano da quelle direttamente di governo (ho sentito anche poco fa un intervento in questo senso). Del resto non si può procedere che per sottrazione. Ma per quale ragione questa potestà legislativa non la può sostenere la stessa Camera? Per quale ragione una stessa Camera non può da un lato legiferare per le materie che riguardano direttamente la pratica di governo, peraltro assai flessibilmente definibile, e dall'altro occuparsi – come è stato ricordato in una esemplificazione che condivido – di pratiche non strettamente governative? Non si capisce la ragione per cui non lo possa fare.

Dunque, si potrebbe e si dovrebbe adottare la soluzione di una sola Camera. Al contrario, cosa si fa? Con un doppio salto mortale si va per moltiplicazioni e le Camera diventano tre, o due di cui una è un mostro bicefalo in cui vi sono un Senato delle garanzie e uno delle autonomie combinati insieme. Non si capisce perché dovrebbero stare insieme. Sembra assurdo che la seconda Camera si istituisca per una ragione o per l'altra o ancora peggio per la somma delle due. Si tratta di un'operazione barocca che tuttavia non ha il fascino estetico del barocco; è un vero pasticcio impresentabile con decoro intellettuale. Naturalmente c'è un'istanza di mediazione connessa alla politica, lo sappiamo tutti bene, però c'è una soglia oltre la quale vi è l'impresentabilità della soluzione. Se proprio si deve arrivare a trovare una ragione, mi pare che essa si possa individuare soltanto in un'istanza corporativa. Vorrei capire perché quando un operaio rivendica la propria pensione di anzianità viene guardato sospettosamente con aria saccente come chi muove un'istanza corporativa; se invece ciò viene fatto dai senatori viene guardato con molto rispetto. Francamente questo comportamento mi pare un po' disinvolto. È vero?

**PRESIDENTE.** Si suppone che anche dei senatori possono essere operai.

**FAUSTO BERTINOTTI.** Presidente, so bene che lei non ha un'alta stima della mia intelligenza, ma la prego di credere che fin lì ci arrivo anch'io. Non intendevo assolutamente menare infamia al singolo senatore che può essere coraggiosamente a favore della cancellazione di un istituto quando è considerato obsoleto, come il parlamentare può essere favorevole alla riduzione del numero dei parlamentari.

**CESARE SALVI.** Non mi sembra un argomento di grande livello.

**FAUSTO BERTINOTTI.** Non è di grande livello quello che viene proposto e non lo è la replica perché tutti hanno inteso che non mi riferivo a un'istanza di persone, ma non si può negare che c'è un'istanza conservatrice: poiché le Camere sono due, due devono rimanere. Togliamo qualunque riferimento alle persone, perché non era nelle mie intenzioni. Se così è stato interpretato quanto ho detto, chiedo scusa singolarmente a ogni senatrice e a ogni senatore. Rimane il problema: non vedo nascere questa istanza altro che da una opzione conservatrice. Siccome due erano, due restano, anche inventando delle funzioni che non si riescono a spiegare e a motivare. Nel caso si dovesse accedere a questa ipotesi, l'unica soluzione decente è quella di ricondurre la seconda Camera unicamente ad un compito strettamente di garanzia e limitarsi ad una riduzione del danno che almeno mantenga una certa rigidità di ragionamento.

**ETTORE ANTONIO ROTELLI.** È di qualche utilità sottolineare che la genesi del problema non è quella che anche qui è stata descritta. All'epoca dell'Assemblea costituente la posizione del partito comunista, seguito dal partito socialista, era che se la sinistra avesse conquistato la maggioranza dei voti avrebbe dovuto avere la maggioranza dei seggi e conseguentemente il Governo e la volontà del Parlamento

non avrebbe dovuto conoscere ostacoli. Quindi, non a una Corte costituzionale che giudicasse della costituzionalità delle leggi; no ad un referendum che abrogasse le leggi votate da quella maggioranza; no a un Consiglio superiore della magistratura che operasse indipendentemente dal potere esecutivo e dunque dalla maggioranza parlamentare; no ad una potestà legislativa delle regioni che fosse limitativa della possibilità di quella maggioranza parlamentare di fare le grandi riforme economiche e sociali; no anche ad una seconda Camera la quale fosse composta in maniera diversa dalla prima. Tutti questi istituti erano delle «trappole» tese ad impedire che la maggioranza parlamentare, cioè il Parlamento, fosse senza limiti (ringrazio il professor Elia che acconsente).

Successivamente nella storia della Repubblica il ruolo del Senato è stato quello di essere strumento della partitocrazia. Il partito comunista non ne aveva bisogno perché disponeva dello strumento della preferenza che poteva comandare, ma per gli altri partiti il modo per assicurare ad una personalità politica il seggio sicuro in Parlamento era candidarlo in determinati collegi del Senato. Questa è per me la giustificazione principale del permanere del Senato della Repubblica, anche se la cosa veniva contrabbandata con l'esigenza di garantirsi sul riesame delle leggi approvate in prima istanza.

Ho scritto il primo articolo sul Senato delle regioni nel 1976; credo che la rivista *Le Regioni* lo affidasse a me essenzialmente perché io avrei dovuto sostenerlo, mentre la direzione della rivista non lo avrebbe fatto volentieri all'epoca.

Quando, qualche giorno fa, il presidente D'Alema ha suggerito l'ipotesi di un Senato per metà delle regioni, gli ho consegnato un'elaborazione di alcuni anni fa - dalla quale è tratta gran parte delle mie proposte - in cui veniva presa in considerazione questa ipotesi.

Ma quella proposta presupponeva quanto non è avvenuto, cioè che i comuni e le province fossero rifatti da capo, a

cominciare dal territorio, e che le regioni non fossero quelle attuali.

Il motivo fondamentale per cui considero fallimentare l'attività svolta nelle precedenti giornate da questa Commissione è che essa non ha rifatto i comuni, le province e soprattutto le regioni: rifarle significava cominciare anzitutto dal punto di vista territoriale. In un ordinamento nel quale le regioni fossero state rifatte, dopo i comuni e le province, su base territoriale adeguata, si sarebbe potuto e dovuto fare anche un Senato delle regioni, in quanto queste ultime avrebbero definito se stesse, sapendo in quale ordinamento complessivo andavano ad inserirsi.

Ora, tutte le proposte qui presentate sul Senato delle regioni hanno in varia misura un tratto comune, cioè l'alterazione dei rapporti tra le regioni. Questo tema non può essere ulteriormente trascurato. Prenderò un solo esempio e farò riferimento ai 200 senatori e al meccanismo con cui sono stati individuati: il Lombardo-Veneto – tanto più che la lega è assente – che ha poco meno di un quarto della popolazione italiana (per l'esattezza il 23,3 per cento), verrebbe ad esprimere con quel meccanismo appena il 17,5 per cento dei senatori.

L'operazione in tutti i casi si riduce ad una sottorappresentazione di certe regioni ed in una esaltazione di altre. Non faccio riferimento all'emendamento del senatore Zeller, secondo il quale tutte le regioni – compreso il Trentino-Alto Adige – devono avere lo stesso numero di senatori (credo 6), mentre solo Valle d'Aosta e Molise ne hanno un numero inferiore.

Questo è assolutamente inaccettabile in generale, anche in ore in cui si parla di un ritorno al proporzionalismo del sistema elettorale; proprio in un momento come questo, si alterano i rapporti tra le regioni, il che in concreto significa che un cittadino elettore lombardo vale meno di un cittadino elettore del Molise. Tutto ciò è molto chiaro; questa mattina abbiamo svolto una grande discussione teorica sulla parità dei diritti ma non ci poniamo il problema per cui in determinate regioni i cittadini valgono molto di meno perché

vale di meno il loro voto. Attualmente questo già avviene: era presente nell'Assemblea costituente ed è presente in questa bicamerale la sovrarappresentazione di determinate regioni a statuto speciale, per giunta non di tutte, come si è visto ieri sera a proposito del Friuli-Venezia Giulia.

Avendo deciso comunque di non rifare i comuni, le province e le regioni, la nostra proposta è sostanzialmente conservatrice, di calcolo politico tendente a determinare un cambiamento dei rapporti. Non credo che il paese continuerà a lungo a fingere di ignorare questo problema quando i dati verranno resi espliciti.

La proposta dei presidenti delle regioni, mi dispiace doverlo dire, è sbagliata. È stata una fortuna dei senatori il fatto che fosse una proposta sbagliata perché nella sostanza era così presentabile: il presidente della regione, eletto nel modo che sappiamo, nel momento stesso in cui sceglie i suoi assessori stabilisce anche che essi sono i senatori. Questo è l'aspetto che non poteva non apparire evidente e che non poteva essere accettato.

C'era anche un'idea sbagliata di fondo sull'autonomia. Essa ha origine nella mia università, è bolognese: l'autonomia consiste per ciascuna istituzione nel partecipare alla decisione del livello superiore. L'autonomia dei comuni consisterebbe nel partecipare al consiglio regionale dei comuni e quella delle regioni nella partecipazione alla camera delle regioni, cioè al Parlamento nazionale. L'autonomia non è affatto questo; essa consiste nel disporre degli strumenti legislativi, amministrativi, tecnici, tecnologici, di personale ed organizzativi per svolgere le politiche pubbliche che a ciascun livello sono assegnate.

La mia previsione è che, essendo la più innocua, sarà la proposta del professor Elia a passare. Ma non si tratta di una soluzione particolarmente felice né particolarmente apprezzabile. Non sono affezionato alla mia proposta personale, ma nello sviluppo del nostro dibattito almeno due personaggi (il presidente della giunta regionale lombarda Formigoni e l'asses-

sore dell'Emilia-Romagna Mariucci) si sono espressi a favore della proposta che ho indicato.

Per quanto riguarda l'assessore Mariucci, che parlò in questa sala a nome delle regioni, desidero rifarmi al libro da lui appena inviato e che contiene un preciso riferimento alla mia proposta. Ritengo che dal punto di vista delle regioni essa fosse preferibile a quella del professor Elia, che pure passerà. È una proposta semplicissima: quando la Camera ha approvato una legge, la conferenza delle regioni può eccepire che essa invade il campo di competenza regionale; *idem* per quanto riguarda la materia finanziaria.

Se questa obiezione viene riconosciuta fondata dalla Corte costituzionale che sia stata chiamata in causa (potrebbe anche non esserlo) dal Governo, allora ci si rivolge al Senato dove i presidenti delle regioni possono esprimersi con un voto che vale tanto quanto quello dei senatori elettivi di quella regione.

È quindi un potere enorme attribuito alle regioni, ma solo in funzione della salvaguardia della loro autonomia. Da questo punto di vista si tratta di un Senato delle garanzie e dell'autonomia delle regioni; ma è un Senato che non contiene commissioni a composizione mista: in esso intervengono i presidenti delle regioni soltanto nel caso in cui essi assumano fondatamente che il loro campo di competenza è stato invaso.

Non sono particolarmente affezionato alla mia proposta perché è un'elaborazione molto recente. Devo dire però che è anche semplice da apprezzare nel suo significato. Poiché ritengo che bisogna fare previsioni, la mia è che sarà approvata la proposta del professor Elia.

FRANCESCO SERVELLO. Mi permetto anzitutto di contestare l'affermazione molto drastica del collega Bertinotti, cioè l'essere questa seconda Camera, per come si va delineando, solo una conservazione dell'esistente.

Mi permetto di dire che l'unico elemento rivoluzionario, se così andranno le

cose, è proprio questo. Intanto bisognerà verificare la possibilità di ridurre i senatori da 315 a 200: dopo più di 45 anni realizzare questo risultato sarebbe già rivoluzionario. Non parlo della Camera perché è già abbastanza locupletata, e quindi non ha molto da soffrire da un'eventuale riduzione del numero dei suoi componenti: comunque, ci saranno problemi anche in questo senso.

Caro Bertinotti, durante il dibattito sulla forma di Stato ci siamo trovati di fronte a tante ipotesi. La nostra, per esempio, prevedeva a un certo punto la costituzionalizzazione della conferenza Stato-regioni e — avremmo aggiunto — autonomie locali. Si è detto: è poco, salvo poi una modifica che sarebbe stata proposta da altri colleghi.

La soluzione Villone francamente non mi pare in sintonia con l'ordinamento che abbiamo voluto finora disegnare. Se avessimo deciso di istituire il Parlamento federale avremmo dovuto costituire le regioni come piccoli Stati, federati tra loro, che avrebbero dato luogo ad una Camera e ad un Senato federali. Ma così non è stato. La soluzione Villone inserita in quella logica poteva avere un senso; invece, in questa fase di evoluzione della Repubblica in senso federale bisognava collocare in una delle due Camere l'istanza che per ora è stata variamente presente nella cosiddetta conferenza delle regioni.

La proposta Elia-Zecchino ci è sembrata già di per sé un fatto nuovo di grande rilievo. Mi permetto di dissentire in modo deciso, anche come senatore di questa Repubblica, da quello che ha affermato poc'anzi il collega Rotelli. Quando faccio il senatore — e quando ho fatto per 35 anni il deputato — lo faccio in rappresentanza non soltanto di Milano o della Lombardia ma degli interessi generali dell'Italia. Chi dovesse far parte come senatore di quella commissione composta da un terzo di senatori eletti nelle rispettive regioni, da un terzo di presidenti di giunte regionali, oltre a un terzo di rappresentanti delle autonomie, rappresenterà gli interessi generali, sensibile non solo alle spinte del territorio dove si è

stati eletti come senatori ma anche agli interessi del paese.

Sarebbe quindi sbagliato costituire in questa fase un Senato delle regioni, portatore di interessi diretti ed immediati, pur legittimi, di ciascuna regione. Si arriverebbe ad un conflitto aperto tra una Camera e l'altra. Con la formula elaborata da Elia e Zecchino la presenza delle regioni è assicurata attraverso senatori che comunque rappresentano l'intera comunità nazionale, attraverso i presidenti di tutte le regioni, ed attraverso i rappresentanti di comuni e province nella proporzione indicata.

A questo punto si tratta di vedere quali siano le competenze del Senato rispetto alla Camera. Mi pare che esse siano diverse: non siamo alla navetta perfetta di tutte le leggi che transitano dalla Camera al Senato due o tre volte, magari per non essere neanche approvate. Siamo ad una distinzione, anche da questo punto di vista, rispetto a talune leggi che necessariamente vanno alla Camera ed al Senato, ma mi pare di capire - ho letto la proposta della relatrice Dentamaro - che comunque su determinate materie decide la Camera, anche in caso di dissenso del Senato. Su altre materie vi è una competenza ovviamente incisiva anche sugli interessi delle regioni, specie in materia economica, finanziaria, di bilancio.

Quindi, francamente penso che Bertinotti abbia preso un abbaglio quando ha ritenuto che il fatto rivoluzionario consistesse nell'abolire una delle due Camere; il fatto rivoluzionario, invece, è costituito dalla constatazione, dal riconoscimento del ruolo delle regioni, dei comuni e delle province nell'ambito della Repubblica, e questo l'abbiamo fatto. Certo, è stato necessario qualche sforzo perché qualcuno spingeva in una direzione, qualcuno in un'altra, qualcuno riteneva che già fossimo alla Repubblica federale, cosa che invece non è.

Ho apprezzato molto lo sforzo compiuto dal senatore Elia, il quale mi pare avesse orientamenti diversi dal punto di vista generale, quando ha ritenuto comunque che questa fosse la via attualmente

percorribile. Per il resto, in particolare per quanto riguarda i poteri ed altri temi, mi rimetto alla relazione della collega Dentamaro, perché non ho approfondito la questione delle competenze complessive della Camera e del Senato. Abbiamo sempre sottolineato la necessità di dare maggiore specificità all'intervento del Senato in materia ispettiva, soprattutto per quanto riguarda i controlli, senza da questo punto di vista dar vita a doppioni rispetto all'attività della Camera.

Quindi, ritengo che l'ipotesi formulata dal collega Elia (o l'ipotesi Zecchino-Elia, come preferisce Salvi) che verrà in discussione più avanti si possa senz'altro approvare, salvo apportare ad essa qualche aggiunta in ordine alle competenze di questa commissione, che non credo si debbano limitare eccessivamente; anzi, quando si ha il consenso delle regioni, dei comuni e delle province su determinate scelte, penso che la decisione della Camera e del Senato su determinate materie si rafforzi.

**PRESIDENTE.** A questo punto, aggiornerai i nostri lavori alle ore 15.30; su questo tema sono esaurite le iscrizioni a parlare ed alla ripresa pomeridiana interverremo sia la relatrice sia io.

Informo che alle 15.30, come del resto avevamo stabilito, si procederà innanzitutto a votare sul tema del federalismo fiscale, che avevamo accantonato; successivamente, riprenderemo l'esame del fascicolo a partire da quest'ultima questione. Avverto, infine, che la seduta pomeridiana proseguirà fino alle 20.30, ora alla quale è prevista una pausa, dopo di che la seduta riprenderà.

### **La seduta termina alle 13.35.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 21.*

---

*Stampato su carta riciclata ecologica*

STC13-RIF-41  
Lire 1500