
XI LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

37.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 13 MAGGIO 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LEONILDE IOTTI

INDICE

	PAG.
Sui lavori della Commissione:	
Iotti Leonilde, <i>Presidente</i>	1559, 1561, 1563
D'Onofrio Francesco	1562
Labriola Silvano, <i>Referente per il Comitato « Forma di Stato »</i>	1560, 1561
Tarabini Eugenio	1563

La seduta comincia alle 10,20.

Sui lavori della Commissione.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, all'ordine del giorno era previsto il seguito della discussione sugli esiti dei lavori dei Comitati « Forma di Stato » e « Forma di Governo ». Purtroppo oggi le presenze in Commissione sono molto ridotte. È vero che al Senato sono in discussione alcune autorizzazioni a procedere, tra cui quella nei confronti del senatore Andreotti – per la quale non credo che il risultato sia dubbio, visto lo svolgimento dei fatti e soprattutto la richiesta avanzata dal senatore Andreotti stesso –; resta il fatto che non credo che si possa andare avanti così. È probabile – l'ho potuto verificare nel corso di colloqui avuti con alcuni colleghi – che tale situazione sia determinata dall'idea, assolutamente ingiustificata, che l'impegno del Governo per giungere quanto prima alla definizione della legge elettorale comporti l'abbandono o quasi del lavoro sinora svolto dalla Commissione bicamerale, come se l'approvazione di quella legge cancellasse il compito di procedere alle riforme istituzionali.

Ieri mattina ho avuto una lunga conversazione con il ministro Elia e posso dire che nessun membro del Governo, né il Presidente del Consiglio né i ministri che si occupano di riforme istituzionali, sono di tale opinione ed ho rilevato, caso mai, un impegno del Governo in materia di riforme istituzionali altrettanto grande di quello preannunciato per la legge elettorale.

Poiché non è possibile che la Commissione si riunisca e discuta alla presenza di un numero tanto ridotto di parlamentari,

se i colleghi sono d'accordo riterrei opportuno inviare a tutti i membri della Commissione una lettera con la quale ricordare loro che la concessione della fiducia al Governo e l'impegno che il medesimo ha assunto per la legge elettorale non eliminano nessuno dei compiti e dei doveri affidati alla Commissione bicamerale.

Aggiungerei che è nostra intenzione – l'ho già ripetuto un'infinità di volte – terminare il lavoro di impianto delle riforme, una parte del quale, relativa alla riforma dello Stato in senso regionalista, è già stata elaborata, salvo la discussione di sei emendamenti: una volta esaminate tali proposte di modifica, il testo degli articoli 70 e 117 sarà definito. Dovremmo poi passare all'esame del testo elaborato dal Comitato « Forma di Governo », con particolare riferimento al Parlamento, ai compiti delle Camere ed alla loro ripartizione, nel caso ad essa si voglia procedere. Nel testo in questione non vi era alcun riferimento ad una Camera delle regioni; ma nella discussione svolta sia in sede di Comitato sia in Commissione plenaria, così come nel corso degli incontri avuti con i rappresentanti delle regioni – ricordo che il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, Clemente di San Luca, ha a lungo sottolineato la necessità di un simile organo – tale ipotesi è emersa. Si tratta di una questione di grande importanza, come di grande importanza sono le questioni relative alla formazione del Governo, all'articolo 81 della Costituzione o, infine, ai compiti del Presidente della Repubblica.

A questo punto, credo sia opportuno riunire l'ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, per compiere

una verifica del lavoro svolto. Mi ha colpito, infatti, che il lavoro compiuto dal Comitato « Forma di Governo », soprattutto per quanto attiene al bicameralismo ed ai compiti delle due Camere, risulti la parte meno unitaria di tutte quelle esaminate ed elaborate sotto forma di articoli. Non sostengo affatto — non c'è bisogno che lo dica — che tutto deve essere votato da tutti i componenti della Commissione; ma ritengo che il tentativo di avvicinare le posizioni, affinché la maggioranza sia la più larga possibile, sia un tentativo giusto perché stiamo discutendo della Costituzione e non di una legge qualsiasi.

Ribadisco pertanto l'opportunità di scrivere, nei termini che ho poc'anzi indicato, una lettera a tutti i membri della Commissione, nonché di dedicare una seduta all'esame degli emendamenti agli articoli 70 e 117 che erano stati accantonati, per definire la parte relativa alle competenze delle regioni.

Rimarranno da esaminare le materie la cui competenza spetti contemporaneamente allo Stato e alle regioni e infine il problema della finanza regionale, che è piuttosto delicato ma che si è deciso di affrontare al termine dei lavori.

Nella lettera intendo illustrare anche l'intenzione di valutare in sede di ufficio di presidenza il lavoro svolto dal Comitato « Forma di Governo ». Il senatore Maccanico, che lo presiedeva, è entrato a far parte del Governo e il senatore Miglio, che ne era il referente, ha dato le dimissioni per ben due volte, come l'onorevole D'Onofrio ricorderà: ci troviamo quindi a dover sostituire sia l'uno sia l'altro affidando l'incarico a colleghi che non hanno seguito i lavori del Comitato. Ritengo che nell'ambito dell'ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi parlamentari la questione possa essere affrontata e valutata approfonditamente, per essere successivamente illustrata alla Commissione plenaria.

Nel caso in cui, per tutte le ragioni che ho indicato, la Commissione non fosse in grado di proseguire nei suoi lavori, sarei costretto ad assumere una decisione che non vorrei, invece, assumere, perché mi sono sentita molto onorata dalla fiducia che i colleghi hanno dimostrato nei miei

confronti eleggendomi presidente. Tanto più perché la candidatura non proveniva dalla mia parte politica, mi sono sentita onorata. Se però non riuscissimo a far funzionare degnamente la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, sarei costretto a recarmi dai Presidenti dei due rami del Parlamento per rassegnare le dimissioni, il che non sarebbe positivo per la vicenda complessiva del Governo, della durata della legislatura e, soprattutto, delle riforme da attuare.

L'attuale legislatura ha avuto dal corpo elettorale il mandato di realizzare le riforme: perciò non sono d'accordo con chi intende limitarlo alla legge elettorale. Credo che la nostra responsabilità consista nel dare al paese le riforme necessarie, non solo la legge elettorale.

Vorrei procedere dunque nel modo che ho indicato: riunire nel corso della prossima settimana l'ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi per i chiarimenti necessari e convocare poi la Commissione plenaria, facendo precedere la seduta dall'invio a tutti i commissari della lettera che ho preannunciato.

SILVANO LABRIOLA, *Referente per il Comitato « Forma di Stato »*. Signor presidente, nell'associarmi alle sue valutazioni devo dire che sono sorpreso della presenza dei soli rappresentanti del gruppo della democrazia cristiana, dato che ieri in sede di ufficio di presidenza vari gruppi avevano fornito un notevole contributo alla fissazione della seduta.

Ribadendo nuovamente che condivido le valutazioni ed anche l'iniziativa che intende assumere — rispetto alla quale manifesto il mio pieno consenso —, vorrei pregare la presidente di considerare che in queste ore si sta determinando una congiuntura molto particolare. Ciò non tanto per il voto sull'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Andreotti, quanto per l'avvio delle consultazioni sulla riforma elettorale che i Presidenti della Camera e del Senato hanno proprio ieri concordato di svolgere in modo concertato. Occorre anche considerare, per la verità, che sia durante il dibattito sulla fiducia al

Governo Ciampi dinanzi al Senato, sia nel corso della discussione sulla fiducia alla Camera e anche nella discussione della riforma costituzionale delle prerogative, da molte parti – da tutti i gruppi! – sono pervenute indicazioni sulla necessità delle cosiddette misure minime di contorno che la legge elettorale deve coinvolgere, e che riguardano la vita costituzionale dello Stato.

Non sostengo che debbano essere esaminate tutte; affermo però che rappresentino chiaramente il segnale dell'attenzione – d'altra parte obbligata – che il Parlamento deve rivolgere ad argomenti di grande attualità, quali il sistema di elezione del Presidente della Repubblica, il tipo di fiducia parlamentare, l'individuazione del destinatario della fiducia (se sia il solo Presidente del Consiglio o l'intero Governo) e così via.

Vorrei pregare la presidente di fissare fin d'ora, sia pure orientativamente, non solo la seduta dell'ufficio di presidenza in cui vorrà dare lettura della preannunciata lettera ai membri della Commissione – che comunque è un fatto utile, giusto e direi anche doveroso; fa benissimo la presidente ad inviarla –, ma anche la data della seduta plenaria della Commissione. Si potrebbe prevedere la riunione dell'ufficio di presidenza per martedì mattina e per il pomeriggio quella della Commissione. Mi permetto di suggerire martedì, in quanto il giorno successivo si « riscalderà » il lavoro delle Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento sulla riforma della legge elettorale e potrebbero verificarsi ulteriori problemi di « contemporaneo esercizio » (si utilizzava questa espressione quando i professori, pur essendo parlamentari, svolgevano attività didattiche!).

Quanto all'ordine del giorno della seduta odierna, a parte i sei emendamenti che vanno sicuramente esaminati, devo manifestare una riserva, che scioglierò in ufficio di presidenza prima ed in Commissione poi, sulla possibile presentazione da parte del referente di qualche altro emendamento – di carattere solo correttivo e razionalizzante – che tenga conto dei con-

tributi, non molti ma perspicui, che ci sono venuti da alcune delle facoltà tra quelle alle quali avevamo inviato i testi da noi elaborati.

PRESIDENTE. Era una questione che avrei affrontato successivamente, onorevole Labriola.

SILVANO LABRIOLA, Referente per il Comitato « Forma di Stato ». Poiché alcuni dei rilievi formulati possono essere accolti al fine di migliorare il testo, penso che nessuno escluda l'ipotesi che, tra l'ufficio di presidenza al mattino e la Commissione nel pomeriggio, si possa esaminare e deliberare gli emendamenti che ho preannunciato e che, come ripeto, sono correttivi, non stravolgenti.

Vorrei aggiungere solo due disposizioni a quelle che la presidente ha indicato come urgenti. La prima riguarda l'articolo 122 della Costituzione – che avevamo convenuto di inserire – cioè la forma di governo delle regioni; al riguardo è sufficiente deliberare, se siamo d'accordo, l'attribuzione alle regioni delle decisioni in materia.

La seconda concerne l'articolo 119, quanto meno la possibilità di porlo sul tavolo: vedremo in un secondo momento se si riuscirà a definirlo, anche se potremmo procedere ad una approvazione di carattere generale salvo riesaminarlo alla fine dei lavori della Commissione. Ciò per non dare la sensazione – che non corrisponderebbe al vero – che la Commissione si orienta verso una riforma istituzionale, non anche della finanza pubblica.

Il testo dell'articolo 119, oltre ad essere frutto di una serie di contributi (ricordo quelli del gruppo della democrazia cristiana, ma non soltanto questi) è perspicuo, notevole. Sarebbe utile approvarlo in linea di principio anche per poter ottenere – su questo attiro l'attenzione della presidente – il parere tecnico che il Governo precedente non ha dato. Il Governo Amato non ha mai risposto alla richiesta formulata dal Comitato « Forma di Stato » circa le previsioni macroeconomiche riguardo alla diversa attribuzione dei tributi e delle

entrate erariali. Poiché nell'attuale esecutivo sono presenti parecchi economisti (perfino alla guida del Ministero degli affari esteri!) penso si possa ottenere questo parere. Se approveremo il testo in linea di principio, sarà più facile ottenere la risposta in quanto il destinatario avrà una base su cui lavorare.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Signor presidente, negli ultimi mesi non ho partecipato a numerose sedute della Commissione bicamerale. La ragione di fondo è che avevo sostanzialmente creduto che stesse venendo meno non l'intenzione di far lavorare la Commissione ma quella di continuare sulla strada delle riforme. Lei ricorderà che, all'indomani del referendum del 18 aprile scorso, espressi il dubbio se avessimo o meno un futuro. All'epoca, sollevai anche la questione relativa a ciò che avrebbe fatto il Senato in ordine alla legge costituzionale sui poteri della bicamerale, osservando che, se il Senato non l'avesse approvata, avrei considerato tale atteggiamento come un segnale di chiusura della nostra vicenda. Sono pertanto lietissimo che sia avvenuto il contrario.

Il fatto che il Parlamento abbia completato l'iter della legge concernente le procedure di revisione, di cui questa Commissione rappresenta il perno, mi fa ritenere che quella del Senato non sia stata una decisione casuale o di routine. Concordo con quanto ha detto poco fa il collega Labriola nel rilevare che siamo sostanzialmente in una fase nella quale l'assoluta preminenza del tema elettorale (certamente attivata dal referendum oltre che dalle vicende connesse al voto, dello scorso 29 aprile, sull'autorizzazione a procedere nei confronti dell'onorevole Craxi) ha dato la sensazione che ormai si stia esclusivamente procedendo verso elezioni che saranno svolte con il nuovo sistema elettorale.

Il fatto che, fortunatamente, non si sia giunti alla decisione di uno scioglimento immediato delle Camere sta rianimando in tutti i gruppi politici (desidero riferire sulle conclusioni dell'assemblea dei deputati democristiani svoltasi l'altra sera, in

modo da poter offrire un aiuto alla ripresa del percorso) una consapevolezza considerata quasi ovvia: il nuovo sistema elettorale (qualunque esso sia, certamente uninominale maggioritario ma con forme e modi da definire) richiederà consistenti revisioni costituzionali di accompagnamento, talmente consistenti da riaprire comunque il discorso della grande riforma. Poiché la riemersione di questa consapevolezza è in corso, mi permetto di suggerire di farne menzione nella lettera che invierà ai membri della Commissione, in modo da evitare che venga data per scontata una posizione di indifferenza rispetto al processo riformatore. Si mostrerebbe così di comprendere che l'allentamento di interesse e di presenza può essere dovuto – e questo è vero – alla contemporanea attività delle Commissioni affari costituzionali delle due Camere e della bicamerale, aspetto, questo, che a mio avviso andrebbe ripensato in termini nuovi. Nell'assemblea dei deputati della democrazia cristiana è stato espresso l'orientamento, confermato dal nostro segretario, che il sistema elettorale richieda comunque notevoli revisioni costituzionali di accompagnamento: penso che questo orientamento possa valere come indicazione anche per noi, per la ripresa di attività in questa Commissione e per il completamento dei lavori.

Per quanto riguarda altri aspetti, mi permetto di dire che il tutto dipenderà dagli eventi delle prossime settimane: le elezioni amministrative di giugno, l'eventualità che la Commissione bicamerale mostri di saper concludere entro il 6 agosto, trimestre di attesa, per così dire, della definitiva entrata in vigore della legge costituzionale sui poteri, la ripresa del dibattito politico sul regionalismo, sul federalismo e sulla forma di governo. Io sento riemergere un clima di dibattito: può darsi che così non sia, ma certamente mi sembra di poter dire che, per quanto riguarda la prossima settimana, sarebbe opportuno che lei, presidente, si mettesse in contatto con i presidenti delle Commissioni affari costituzionali delle due Camere, anche perché oltre la metà dei nostri colleghi sono impegnati in quelle Commis-

sioni. Mentre nei primi mesi della nostra attività il lavoro della Commissione affari costituzionali ha riguardato la legge sui comuni e le province, oggi entrambe le Commissioni affari costituzionali del Parlamento sono impegnate su un tema impellente che, in misura prioritaria, fa parte dell'accordo di governo.

In sostanza, cercherei di riprendere in modo serio ma morbido il nostro cammino di accompagnamento a quello che sta accadendo in materia elettorale, per poterlo poi sovrapporre una volta che le decisioni in materia elettorale si siano maturate. È qui, infatti, che passa il vero punto di discriminazione: il punto di approdo del sistema elettorale ci farà capire come dovremo operare per le cose che dobbiamo ancora fare.

Concludo, ribadendo che nella riunione del nostro gruppo parlamentare la ripresa del lavoro riformatore connesso alla riforma elettorale è stato considerato da tutti i colleghi intervenuti e dal segretario (che ovviamente è il più autorevole di chiunque) come il mandato cui assolvere per continuare il lavoro in questa Commissione.

EUGENIO TARABINI. Presidente, mi perdoni se prendo la parola giacché, essendo entrato a far parte da pochissimo tempo di questa Commissione, sono alquanto sprovvisto e non conosco le materie tanto adeguatamente da poter interloquire. Considero molto interessanti le considerazioni del collega D'Onofrio: anche se la legge elettorale non è disciplinata direttamente dalla Costituzione – penso al sistema inglese nel quale, pur in assenza di una Costituzione scritta, la legge elettorale è rilevante – assume tuttavia un importante rilievo costituzionale. In definitiva, la nostra legge elettorale, pur non avendo una specifica rilevanza costituzionale, a prescindere dal sistema che sarà adottato, ha ed avrà comunque un effetto costituzionale estremamente rilevante. In considerazione dei riflessi che l'adozione di una legge elettorale piuttosto che un'altra determinerà nell'ordinamento dello Stato nel suo complesso, mi chiedo se non sia il caso di

utilizzare questa sede per approfondire l'analisi e le decisioni sugli istituti che sono meno prossimi alle modificazioni indotte dalla legge elettorale: penso, per esempio, all'articolo 81 della Costituzione o all'articolo 103 per la parte relativa alla Corte dei conti, nonché a tutti quei settori che, pur non essendo indifferenti (nessun settore, tra l'altro, lo è), dovrebbero essere più remoti rispetto agli effetti prodotti dal nuovo sistema politico-costituzionale che seguirà alla riforma elettorale.

Sono queste le considerazioni che, probabilmente con qualche ingenuità e sprovedutezza, ho ritenuto di dover fare alla luce di quanto sono riuscito a capire del dibattito in corso in questa Commissione.

PRESIDENTE. Nella riunione di ieri dell'ufficio di presidenza avevamo considerato la possibilità, sulla quale dobbiamo riflettere, di passare a discutere, dopo aver definito il testo relativo alle regioni, di quello sulla forma di governo. Infatti, a prescindere dal modello di riforma elettorale che sarà introdotto, avremo comunque a che fare con tale questione.

Poiché mi sembra di cogliere qualche differenza rispetto alle considerazioni dell'onorevole Labriola, vorrei precisare la mia proposta. Vorrei convocare la Commissione in sede plenaria per martedì pomeriggio, al fine di chiudere la discussione sulla parte relativa alla forma di Stato. Dopo di che, affronterei tutta la parte riguardante la forma di governo, in ogni suo aspetto, prima in ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi politici, poi in Commissione, dopo aver inviato a ciascun commissario la lettera di cui abbiamo parlato. A quel punto saremmo in condizione di procedere. Infatti, anche se volessimo e potessimo procedere oggi all'esame del testo elaborato dal Comitato « Forma di Governo », non avremmo né un presidente del Comitato né un referente in condizione di proporre alla Commissione plenaria le soluzioni da assumere.

La riunione dell'ufficio di presidenza potrebbe aver luogo mercoledì mattina.

Personalmente, poi, ritengo che forse – ci devo ancora pensare – sia il caso che il presidente della Commissione, oltre che parlare con i ministri interessati alle riforme istituzionali, in particolare con il senatore Elia, solleciti un incontro con il Presidente del Consiglio. Mi sembra infatti che una presa d'atto anche a livello di Governo del fatto che devono essere attuate anche le riforme istituzionali sarebbe opportuna per rilanciare il nostro lavoro. So che quest'ultima ipotesi è alquanto delicata, e per questo ho detto subito che voglio pensarci, però ritengo che essa potrebbe aiutarci a rilanciare la nostra attività.

Se siamo d'accordo su questo, proseguiremo il nostro lavoro martedì pomeriggio. Mantengo l'orario delle 17,30 non per pigrizia ma perché i colleghi del Senato (anche quelli della Camera, ma soprattutto i primi) avevano chiesto che le nostre sedute cominciassero a quell'ora per poter partecipare alle sedute delle Commissioni

permanenti convocate nel primo pomeriggio. Mi attengo pertanto alla decisione assunta dalla Commissione.

Cercherò inoltre di concordare sui lavori con il presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, nonché mio esimio collaboratore alla Giunta per il regolamento quando presiedevo la Camera, e con il presidente dell'omologa Commissione del Senato, per evitare il sovrapporsi delle sedute. Auguriamoci che operando in questo modo potremo essere più numerosi alla prossima seduta della Commissione.

La seduta termina alle 10,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 17,30.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO