

CGIL



Audizione

Esame dei disegni di legge di revisione costituzionale del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione, nonché della disposizione riguardante il CNEL

presso

Commissione Affari Costituzionali Senato della Repubblica

Roma, 24 aprile 2014

La crisi politica che sta vivendo il nostro paese ha trascinato i suoi effetti sullo stesso assetto dell'organizzazione democratica della Repubblica, coinvolgendo nel giudizio negativo le stesse istituzioni.

Restituire una rinnovata legittimità alle istituzioni democratiche rappresenta l'obiettivo che una grande organizzazione sociale come la CGIL pone come scenario nel quale collocare la propria iniziativa.

Questo obiettivo è perseguibile anche con un cambiamento dell'assetto che tenga fermo il principio della distinzione dei poteri democratici impedendo che la critica legittima alla politica assuma i connotati del populismo.

La crisi di legittimità che ha colpito esponenti politici e partiti, percepiti come "lontani dalla realtà" e incapaci di farsi portatori delle istanze della popolazione ed espletare il loro ruolo di rappresentanza politica e sociale, si è, negli anni, estesa a tutte le istituzioni di cui non si percepisce più né l'utilità né il senso stesso. L'insoddisfazione politica si è tradotta in un grave deficit di legittimità delle istituzioni.

La soluzione a questa crisi deve essere ricercata in un rinnovato assetto delle istituzioni democratiche che, garantendo l'equilibrio dei poteri, produca un **allargamento della partecipazione dei cittadini ed un rafforzamento della rappresentanza politica e sociale.**

Siamo assolutamente contrari ad un riassetto delle istituzioni che ne stravolga il ruolo ridefinendo una sorta di **centralismo "ademocratico"**, così come ad una **sistema nel quale si nega la rappresentanza del pluralismo sociale ed istituzionale** con l'assegnazione di un valore di residualità ai corpi intermedi, e ad una riduzione dello spazio pubblico, utilizzando l'inaccettabile argomento del "risparmio" e dei tagli di spesa. La democrazia non è un inutile "costo" da tagliare, ma un valore da difendere rafforzando, qualificando e rendendo sì più efficienti le istituzioni.

Siamo, quindi, **convinti della necessità di una riqualificazione delle funzioni pubbliche** sia per rilanciare il valore della partecipazione democratica in quanto tale, sia per garantire il valore di presidio della legalità delle istituzioni così necessario nel nostro Paese.

In questo scenario la CGIL non è contraria ad una revisione della seconda parte della Costituzione. Il testo licenziato dal Governo mira a modificare importanti articoli della II parte della nostra Carta relativi all'assetto del nostro ordinamento, mutando il procedimento legislativo e modificando profondamente il Titolo V. Si tratta di modifiche che possono incidere radicalmente sulla funzionalità dell'architettura istituzionale in relazione ai principi e ai valori fondamentali definiti nella I parte della Costituzione, sul rispetto della rappresentanza democratica e sulla garanzia dell'uniformità dei diritti sociali e civili per tutti i cittadini.

La CGIL è pronta a contribuire al dibattito su questi temi - che auspichiamo il più ampio possibile - con le elaborazioni che a partire dall'indomani dell'approvazione della riforma del Titolo V, nel 2001, ha prodotto in questi anni.

Riteniamo, innanzitutto, che le modifiche costituzionali, per quanto già approfondite in decenni di dibattiti, debbano necessariamente essere soppesate e discusse prima di essere varate, non per tergiversare ulteriormente, ma perché è delle regole comuni di una collettività che si tratta, di una collettività che negli ultimi anni, ha visto verificarsi importanti cambiamenti di natura politico-istituzionale. E a questi cambiamenti bisogna guardare, pur tenendo bene a mente, naturalmente, che le riforme costituzionali non si fanno solo per l'oggi, ma anche, e soprattutto, per il domani.

Negli ultimi vent'anni, **si è verificata una pesante torsione maggioritaria nel nostro sistema parlamentare** attraverso modifiche della legislazione elettorale da cui non si può prescindere nella

previsione di modifiche costituzionali che incidono fortemente sia sulla composizione parlamentare sia sul procedimento legislativo.

E dunque, debbono far parte dei provvedimenti annunciati (di cui indicheremo i correttivi da noi ritenuti necessari) **misure volte ad allargare la partecipazione e a garantire le opposizioni, ricostruendo un nuovo equilibrio tra la necessità di governabilità e la certezza della rappresentanza**, a cominciare da una legge elettorale che non mortifichi le minoranze e sia rispettosa dei principi costituzionali della rappresentatività e della libertà ed eguaglianza del voto, rispetto che oggi non è assicurato dal cosiddetto *Italicum* di cui auspichiamo radicali modifiche nei prossimi passaggi parlamentari.

Ad ogni modo, **occorre evitare che un sistema elettorale maggioritario, combinato con un rapporto fiduciario monocamerale, prescinda dalla necessità di introdurre un articolato sistema di garanzie che assicuri l'indispensabile equilibrio tra i poteri**. Alcune garanzie in tal senso possono essere: la possibilità per minoranze parlamentari qualificate di ricorrere alla Corte Costituzionale, l'innalzamento del quorum richiesto dall'art. 138 della Carta per le modifiche costituzionali, la modifica dei regolamenti parlamentari a tutela delle opposizioni, e modifiche volte a favorire le forme di partecipazione diretta dei cittadini, quali le leggi di iniziativa popolare e il referendum.

Alla luce di queste premesse generali, naturalmente, non possono essere in alcun modo condivisibili ipotesi di riforma puramente monocamerale - sia per la restrizione degli spazi di partecipazione e discussione che una simile soluzione implicherebbe, sia per il venir meno di un'adeguata sede istituzionale di rappresentanza delle autonomie locali che, in un sistema decentrato, appare necessario - né soluzioni che, pur prevedendo l'elezione diretta dei componenti del Senato, ne facciano una sorta di camera degli ottimati o prevedano una contestuale significativa riduzione del numero di deputati.

La proposta di legge costituzionale licenziata dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo scorso, dopo la presentazione della bozza del 12 marzo, su cui avevamo già presentato alcune osservazioni, conferma di essere **l'apprezzabile tentativo di superare il bicameralismo perfetto al fine di istituire una camera rappresentativa delle Regioni e delle Autonomie locali** che possa essere il luogo di codeterminazione e di raccordo tra Stato, Regioni ed autonomie locali, **e di riformare il Titolo V della Costituzione** al fine di superare le problematiche riscontrate nell'ultimo decennio in relazione, in particolare, alla legislazione concorrente.

Pur essendo favorevoli all'ipotesi di superamento del bicameralismo perfetto e alla modifica del Titolo V con la ridefinizione delle competenze legislative, riteniamo però che l'articolato proposto dal Governo presenti **molteplici criticità** sia di impostazione generale, in relazione a quanto sino ad ora espresso, sia in merito al nuovo Senato delle Autonomie, sia per l'intervento sull'articolo 117, in relazione alla specifica redistribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

La riforma del Senato e del Titolo V deve essere conforme al tipo di Repubblica che si vuole consolidare. Vuole essere il completamento della trasformazione avviata nel 2001 di una *governance* multilivello in cui tutti i livelli istituzionali sono parimenti costitutivi la Repubblica (art. 114) e concorrono all'attuazione dei diritti costituzionali e alle finalità di interesse generale, o si vuole tornare ad uno stato centralista? Le modalità con cui sarà disegnato il Senato delle autonomie, anche alla luce della discutibile modalità con cui è affrontato il tema della legislazione concorrente, sarà indicativo del ruolo che si accorda, nell'assetto istituzionale nazionale, al sistema delle istituzioni locali e alla loro rappresentanza.

La riforma del Titolo V approvata nel 2001 non poteva ritenersi completa (al di là delle criticità già allora evidenti in relazione, in particolare, al riparto delle competenze) senza l'individuazione di una sede istituzionale che desse voce alle Regioni e alle Autonomie locali, proprio in ragione della valorizzazione del decentramento che con quella riforma si voleva giustamente produrre. Un

decentramento, forse impropriamente definito “federalismo”, in cui la distribuzione delle competenze tra i differenti livelli di governo non era definita coerentemente con il principio della solidarietà e in cui non erano stati definiti i **meccanismi di cooperazione tra le istituzioni centrali e quelle territoriali**. In assenza della definizione di tali meccanismi nessuna ripartizione delle competenze legislative può annullare i conflitti di attribuzione, prevenendo così il contenzioso tra Stato e Regioni.

Quello che è mancato in questi anni e a cui invece una riforma costituzionale deve mirare, dunque, è da una parte l'**istituzione di un vero luogo di codeterminazione e cooperazione tra i differenti livelli istituzionali chiamati a legiferare e ad amministrare quanto le leggi disciplinano**, dall'altro, nell'ambito di una revisione dell'art. 117, **indicare una disciplina della legislazione al fine di realizzare il necessario equilibrio tra unità e differenziazione** indispensabile in un consolidato sistema integrato di livelli istituzionali.

Se questi appena sintetizzati, sono gli obiettivi di fondo che una riforma costituzionale dovrebbe avere, appare evidente, da una prima lettura dell'articolato, che **numerose sono le modifiche di merito da apportare**.

In primo luogo, in relazione alla composizione, al ruolo e alle funzioni che spetterebbero al Senato delle autonomie. Riteniamo che vi sia un **nesso inscindibile tra composizione e funzioni spettanti alla Seconda Camera** e che solo partendo da questo presupposto sia possibile immaginare la riforma. Per questa ragione riteniamo necessario rivedere la composizione del **Senato** che, pur restando di secondo livello, nella sua articolazione deve rispettare la coerenza dell'obiettivo di fondo di essere **rappresentativo delle realtà territoriali** e quindi: una composizione proporzionata alla popolazione delle Regioni che garantisca un'effettiva partecipazione ai lavori del Senato dei rappresentanti delle Regioni e delle autonomie, e una riduzione della presenza dei sindaci (in ragione del differente ruolo che è riconosciuto a tali istituzioni nel nostro ordinamento), salvaguardando quella dei rappresentanti delle istituende Città Metropolitane.

Ad un'adeguata composizione, come detto, rappresentativa delle istituzioni territoriali, devono corrispondere adeguate funzioni legislative. **Il Senato deve essere il luogo istituzionale dell'esercizio collettivo dell'autonomia legislativa e organizzativa della Repubblica**. I poteri della Seconda Camera devono quindi essere rafforzati per garantire l'effettiva capacità di tale organo di incidere sul procedimento legislativo, contrariamente a quanto previsto nel testo proposto secondo cui, nella gran parte dei procedimenti legislativi, il Senato si limita ad adottare un parere, che può essere semplicemente disatteso dalla Camera (sia pure in alcuni casi a maggioranza assoluta), senza che sia previsto alcun momento o sede di dialogo e cooperazione tra le due Camere. **Il Senato deve concorrere in modo bicamerale a tutta la legislazione che ha ricadute sulle titolarità del sistema delle autonomie**, a partire dalla definizione dei nuovi livelli essenziali, delle norme generali, così come elencate dal nuovo art. 117, e deve poter esprimersi sull'esercizio della clausola di supremazia.

Riteniamo, inoltre, sia necessario prevedere un adeguato regime dell'insindacabilità anche per i componenti il Senato delle Autonomie nell'esercizio delle relative funzioni, soprattutto in ragione dell'auspicato maggior potere di intervento nel procedimento legislativo, e un allargamento della composizione della seconda camera in occasione delle elezioni degli organismi di garanzia costituzionali in seduta comune.

La CGIL ha, fin dal varo della **riforma del Titolo V** sollevato perplessità sul riparto delle competenze allora effettuato e siamo quindi soddisfatti che alcune delle materie precedentemente individuate come concorrenti - su tutte la tutela e la sicurezza del lavoro e la previdenza complementare e integrativa -, siano riportate a competenza statale. Esprimiamo, invece, forte preoccupazione per la garanzia di esigibilità su tutto il territorio nazionale dei diritti sociali e civili

alla luce della ridefinizione delle competenze effettuata dalla proposta di riforma.

La ridefinizione della ripartizione delle materie e delle funzioni tra Stato e Regioni deve, infatti, mirare al raggiungimento del punto di equilibrio tra valore unitario dei diritti e assetto decentrato delle competenze, a cominciare dalla definizione completa dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell'uniformità dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale.

Individuiamo, quindi, veri elementi di criticità nella ripartizione delle materie tra Stato e Regioni, in particolare su quella che sembra essere una pesante cancellazione della contrattualizzazione del lavoro pubblico, messa in discussione dalla riassegnazione alla competenza esclusiva statale “della disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, e nel riparto di competenze relative ai diritti sociali. La salvaguardia degli interessi regionali sull'organizzazione dei servizi sociali, sanitari e scolastici, prevista dall'articolato in relazione alle materie di competenza esclusiva regionale, sarebbe portatrice di disuguaglianze inaccettabili tra un territorio e un altro, senza una chiara definizione e un rafforzamento di tutti i livelli essenziali che devono essere garantiti sul territorio nazionale. Una simile ripartizione rischia, infatti, di riaprire la strada, seppur in misura minore, a quella “devolution” già prevista nella modifica costituzionale del 2005 e bocciata dai cittadini con il referendum del 25-26 giugno 2006.

Auspichiamo che, piuttosto che una cancellazione della disciplina della concorrenza in questione, nella ridefinizione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni sia rafforzata la funzione regolatrice nazionale a garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, in materia di diritti civili e sociali, e **sia individuata una modalità di esercizio delle competenze** che salvaguardi il necessario equilibrio tra interesse nazionale e specificità territoriali. Siamo, infatti, convinti che non sia nella definizione di un dettagliato elenco di materie, di per sé anche difficilmente realizzabile dato l'inevitabile intrecciarsi di competenze, **la soluzione all'eccessivo contenzioso tra Stato e Regioni**, quanto, piuttosto, definiti i livelli essenziali e le norme generali, **l'esercizio continuo di una cooperazione istituzionale che dovrebbe trovare la propria sede in un Senato realmente rappresentativo delle autonomie.**

In merito all'abolizione delle Province, pur ritenendo che possano essere superate come livello costituzionale, nella parte ordinamentale, è tuttavia necessario prevedere la permanenza di enti di area vasta di seconda istanza, rappresentativi dei comuni compresi nell'area, con caratteristiche e funzioni determinate da una legge della Repubblica, il cui obiettivo non sia una mera riduzione dei costi, ma la garanzia di una maggiore efficienza ed efficacia delle istituzioni pubbliche nel rispondere ai bisogni dei cittadini e nel fornire servizi adeguati al territorio. Riteniamo prioritario, anche alla luce dell'approvazione del “ddl Delrio”, che si proceda alla stesura di una Carta delle Autonomie, volta a riformare in modo organico il sistema delle autonomie locali.

Infine, pur ritenendo strettamente connesse tra loro la riforma del bicameralismo perfetto, con l'istituzione di una camera rappresentativa di Regioni e autonomie locali, e la riforma del Titolo V, auspichiamo che dette proposte di riforma siano presentate alle Camere in **disegni di legge distinti e dal contenuto omogeneo**, così come la procedura di revisione costituzionale richiede.

Osservazioni specifiche

- Il ruolo del Senato delle Autonomie appare residuale, sia per le modalità con cui incide – poco - sul procedimento legislativo, anche nelle materie attinenti alle istituzioni territoriali, sia per l'esplicita non rappresentazione della Nazione dei suoi componenti, in contraddizione con l'indicazione data dall'art.114 sulle parti costitutive la Repubblica.
- La composizione del Senato delle Autonomie non è rappresentativa della popolazione, dato che prevede un egual numero di rappresentanti per ciascuna regione a prescindere dai valori demografici. Altrettanto dubbia è la composizione paritaria tra rappresentanti dei Comuni e rappresentanti delle Regioni in ragione del differente ruolo che è riconosciuto a tali istituzioni nel nostro ordinamento (di amministrazione i primi, di legislazione e programmazione le seconde) che dovrebbe, invece, veder prevalere numericamente i rappresentanti delle Regioni, salva l'adeguata rappresentanza di Sindaci, in particolare delle istituende Città Metropolitane. Inoltre, poco si comprende la previsione delle 21 personalità illustri nominate dal Presidente della Repubblica sia per la sede istituzionale, che dovrebbe essere rappresentativa dei territori, sia per l'eccessivo peso numerico che avrebbero tali personalità rispetto alla composizione totale dell'organo.
- Il procedimento legislativo previsto dall'articolato, escluse le leggi costituzionali, attribuisce al Senato delle autonomie un ruolo residuale in tutte le materie, prevedendo che il voto finale spetti sempre alla sola Camera, anche nelle materie strettamente connesse alle istituzioni territoriali e in quelle che hanno indubbiamente un peso cruciale quale la dichiarazione di guerra. Sarebbe, invece, opportuno ampliare la procedura bicamerale alle leggi in materia di organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città Metropolitane, e sui principi per le leggi elettorali regionali, e sulle specifiche disposizioni (anche singoli articoli) che incidono sulle attribuzioni e sulle funzioni di Regioni e autonomie locali. Al fine di garantire al Senato delle autonomie le funzioni di garanzia e controllo proprie di una seconda camera, si dovrebbe anche prevedere il potere di interpellanza e interrogazione.
- Sulla ridefinizione dell'articolo 117, pur condividendo l'esigenza di riportare a competenza esclusiva statale alcune delle materie oggi indicate come concorrenti (su tutte la tutela e la sicurezza del lavoro, la previdenza complementare e integrativa, le grandi reti di trasporto, l'energia e l'ordinamento della comunicazione), riteniamo che ve ne siano alcune di cui non si può ignorare l'intreccio tra esigenze di regolazione statale e regionale, e che pertanto dovrebbero restare concorrenti. Né ci può trovare d'accordo il ritorno alla "disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" che, tra l'altro, presuppone un discostamento e un'autonomia della disciplina del lavoro pubblico da quella del lavoro privato.
Assoluta contrarietà, invece, esprimiamo in relazione alla potestà esclusiva regionale dell'organizzazione dei servizi sociali, sanitari e scolastici, potestà che rischia di minare la garanzia di uniformità su tutto il territorio nazionale dei diritti sociali e civili, in assenza di un'adeguata definizione unitaria dei LEA e di un loro rafforzamento.
Un sistema caratterizzato da un regionalismo forte, come il nostro, non può, infine, prescindere dalla clausola di supremazia nazionale a tutela dell'unità giuridica ed economica del paese, ma lo stesso esercizio di detta clausola, proprio nello spirito di cooperazione tra livelli istituzionali, dovrebbe essere condizionato al previo parere dell'Assemblea delle autonomie e, in caso di contrarietà, deliberato a maggioranza qualificata della Camera.
Infine, sarebbe opportuno escludere per esplicito che le Regioni possano avere poteri

amministrativi o forme di gestione diretta derivante dalla propria legislazione.

- Per quanto concerne il CNEL, invece, più che sopprimerlo in quanto ente “inutile”, sarebbe utile riformare la relativa legislazione al fine di renderlo effettivamente il luogo istituzionale attraverso cui i rappresentanti delle categorie produttive possano fornire consulenze alla Camera e al Governo. Soprattutto alla luce della semplificazione del procedimento legislativo che si realizzerà con la riforma proposta, può essere utile per la qualità della produzione normativa che il Parlamento si possa avvalere di un organo consultivo quale potrebbe essere, in seguito a una imprescindibile riforma che ne garantisca la qualità della composizione e dell'operato, il CNEL. Tale riforma sarebbe opportuno, in ragione della necessaria omogeneità dei provvedimenti, affrontarla separatamente. Riformare piuttosto che sopprimere il CNEL si rende auspicabile anche alla luce del ruolo di certificazione assegnatogli dall'accordo sulla Rappresentanza sottoscritto da CGIL CISL UIL, Confindustria e Confservizi.
- Un'ultima osservazione critica concerne l'introduzione della procedura d'urgenza per i disegni di legge presentati o accolti dal Governo, in assenza di meccanismi di garanzia per l'opposizione parlamentare, quale ad esempio la possibilità di ricorrere in via preventiva alla Corte Costituzionale da parte di minoranze qualificate o le modifiche ai regolamenti parlamentari che tutelino le opposizioni.
- Infine, alla luce degli interventi sul procedimento legislativo avanziamo la proposta di modifica dell'istituto referendario al fine di promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini e l'introduzione dell'obbligo di calendarizzare e discutere le leggi di iniziativa popolare presentate. In particolare, riteniamo che le richieste di referendum si possano effettuare di volta in volta su singoli temi, prevedendo il giudizio di ammissibilità della Corte dopo le prime 100.000 firme raccolte, al fine di evitare la dispersione di una chiamata alle urne su una miriadi di questioni, su cui è difficile per i cittadini ottenere una corretta informazione e raggiungere una vera e propria consapevolezza, o la vanificazione a posteriori di un processo di partecipazione. Sarebbe anche necessario aggiornare il numero di firme richieste e prevedere il quorum del 50% + 1 relativo non agli aventi diritto, ma ai votanti dell'ultima elezione dell'organismo che ha legiferato.