



Memoria per l'esame dei progetti di legge costituzionali in materia di revisione della parte seconda della Costituzione

La CGIL ha espresso da tempo la propria posizione per mirate modifiche costituzionali volte al superamento del bicameralismo perfetto e alla ridefinizione della ripartizione delle materie e delle funzioni tra Stato e Regioni indicata nel Titolo V. Il testo approvato in prima lettura dal Senato l'8 agosto e ora in discussione nella I^o Commissione della Camera dei Deputati, nonostante alcuni miglioramenti introdotti rispetto alla versione originaria, presenta alcune importanti criticità che è necessario siano superate durante i successivi passaggi parlamentari.

Il testo di riforma in discussione mira a riscrivere articoli della II parte della nostra Carta relativi all'assetto del nostro ordinamento, mutando il procedimento legislativo e modificando profondamente il Titolo V. Tali modifiche possono incidere profondamente 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 non è contraria al superamento del bicameralismo perfetto, ma ritiene imprescindibile la necessità di introdurre adeguati bilanciamenti, volti, innanzitutto, a garantire al pluralismo politico ed alle minoranze spazi e modalità adeguate di partecipazione e rappresentanza, che non possono essere mortificate in favore della "governabilità", e a preservare l'equilibrio tra poteri proprio di un sistema parlamentare. È necessario introdurre modifiche che salvaguardino, in particolare, la terzietà delle istituzioni di garanzia, quali il Presidente della Repubblica e la Corte Costituzionale, il cui ruolo *super partes* sarebbe compromesso dal combinato disposto tra il superamento del bicameralismo e una ipotesi di legge elettorale caratterizzata da effetti distorsivi ultra-maggioritari, quali sono quelli previsti dal cosiddetto "Italicum", sulla cui conformità al dettato costituzionale, ribadito dalla recente sentenza della Corte (1/2014), permangono molti dubbi.

La CGIL nelle sue posizioni ha sempre evidenziato la necessità che il Senato sia considerato come Camera delle Regioni e delle Autonomie locali. In relazione a tale funzione legislativa, sarebbe conseguentemente auspicabile prevedere un procedimento bicamerale per tutte le specifiche disposizioni (anche singoli articoli) che incidono sulle attribuzioni e sulle funzioni di Regioni e autonomie locali. La sola procedura rafforzata - prevista nel ddl costituzionale -, infatti, con un sistema elettorale maggioritario, renderebbe facilmente superabile per la Camera dei Deputati ogni obiezione posta dal Senato. Se il nuovo Senato deve essere rappresentativo delle istituzioni territoriali, la sua composizione e il suo intervento nel procedimento legislativo devono essere conformi alla necessità di farne il luogo istituzionale dell'esercizio collettivo dell'autonomia legislativa e organizzativa della Repubblica.

Le modifiche apportate al Titolo V, in particolare all'articolo 117 che ridefiniscono le competenze legislative tra Stato e Regioni, operando un ritorno al centralismo statale realizzato con l'eliminazione della legislazione concorrente e un ritorno a competenza esclusiva dello Stato di molte materie, pongono l'esigenza politica prioritaria di definire "i livelli essenziali delle prestazioni e le disposizioni generali" affinché l'uniformità dei diritti civili e sociali sia effettivamente garantita su tutto il territorio nazionale da un lato evitando che la competenza regionale possa condizionare o precludere l'esigibilità di diritti costituzionalmente sanciti e dall'altro evitando che la legislazione in campo economico-finanziario impedisca la piena esigibilità ed universalità dei livelli essenziali delle prestazioni. È altresì auspicabile l'individuazione di una modalità di esercizio delle competenze che salvaguardi il necessario equilibrio tra interesse nazionale e specificità territoriali,

posta l'ineliminabile "concorrenza" in alcune materie che potrebbe dare nuovamente adito a ricorsi alla Corte Costituzionale.

Rileviamo, infine, che l'aver riportato a competenza esclusiva statale ambiti di diretto impatto sulla popolazione, rende sempre più necessario varare una legge nazionale sulle forme di democrazia partecipativa, che favorisca il coinvolgimento attivo delle popolazioni locali al fine di consentire la massima condivisione delle scelte operate, anche a integrazione delle innovazioni introdotte sull'obbligo di discussione per le leggi di iniziativa popolare e sulla previsione di referendum propositivi e di indirizzo.

La soppressione del Cnel, poi, lascia aperto il tema delle modalità attraverso le quali si esplica il dialogo sociale, nonché la continuità di quelle funzioni specifiche attribuite a questo organismo, tra le quali spicca la Banca dati dei Contratti nazionali e di secondo livello per il sistema pubblico e il sistema di accertamento della rappresentatività definito negli accordi interconfederali. A tal fine sarà necessario dare seguito all'ordine del giorno approvato dall'aula del Senato in materia.

OSSERVAZIONI SPECIFICHE

- **Composizione del Senato**

Per quanto concerne la composizione del Senato sarebbe necessario definire in modo più dettagliato le modalità di prima attuazione per le elezioni, in particolare in merito a tempi e gestione della procedura, alla formazione delle liste e all'individuazione del sindaco eletto. Inoltre, l'elezione dei sindaci da parte dei consiglieri regionali pone alcuni interrogativi, a partire dalla legittimità della permanenza in carica di un sindaco nell'eventualità in cui non sussista una corrispondenza di mandato tra quello comunale e quello del consiglio regionale che lo elegge.

- **Procedimento legislativo**

Il bicameralismo differenziato così come delineato dall'articolato pone l'esigenza di specificare maggiormente la delimitazione delle singole materie per le diverse procedure differenziate ed evitare quindi il sorgere di possibili controversie interpretative sulla natura dei disegni di legge da esaminare. Controversie in merito alle quali è comunque auspicabile definire una modalità di risoluzione. Sarebbe, inoltre, opportuno ampliare la procedura bicamerale a tutte le specifiche disposizioni (anche singoli articoli) che incidono sulle attribuzioni e sulle funzioni di Regioni e autonomie locali.

- **Garanzie e bilanciamento poteri**

La fiducia monocamerale e le limitate competenze legislative del Senato devono essere adeguatamente bilanciate da disposizioni volte a garantire i diritti delle minoranze politiche e delle opposizioni nell'esercizio dell'attività legislativa. Garanzie che devono sussistere prioritariamente nella rappresentatività, con una legge elettorale che, seppur di stampo maggioritario, non sacrifichi la rappresentanza politica in nome della governabilità.

A tal fine, inoltre, è necessario rivedere le disposizioni relative all'elezione delle istituzioni di garanzia, quali il Presidente della Repubblica e la Corte Costituzionale, al fine di assicurarne la terzietà, imprescindibile per un sistema politico-istituzionale equilibrato.

- **Titolo V**

L'eliminazione della legislazione concorrente e il ricondurre a competenza esclusiva statale numerose materie (su alcune delle quali, la CGIL già in passato si era detta favorevole), rischia di non annullare i possibili contenziosi tra Stato e Regioni in assenza della definizione della modalità di esercizio delle rispettive competenze. È necessario definire e rafforzare l'efficacia della cooperazione istituzionale tra i diversi livelli di governo, consapevoli che ci sono materie

difficilmente circoscrivibili e altre che, nonostante l'eliminazione della legislazione concorrente, rimangono condivise tra definizione delle disposizioni generali e organizzazione. A tal proposito, riteniamo, inoltre, che l'introduzione della nuova categoria delle "disposizioni generali e comuni", in luogo delle "norme generali" (su cui ormai c'è una giurisprudenza costituzionale consolidata) possa dare adito a nuovi contenziosi.

Ulteriore questione attiene alla disciplina giuridica e contrattuale del lavoro pubblico.

Al punto g) dell'art.117 al tema dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello stato e degli enti pubblici nazionali affidata legittimamente alla competenza esclusiva dello stato, si aggiunge nella nuova versione del punto "g): norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale". Ora la versione del citato punto unitamente al tema dell'ordinamento civile (affidato anch'esso alla legislazione Stato) garantisce la prosecuzione dell'esperienza della privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici e dà valore al contratto collettivo nazionale garante dell'uniformità della disciplina sul territorio nazionale. La nuova formulazione affida tale principio alla legge statale. In tal modo si "entra in rotta di collisione" con la competenza esclusiva delle regioni e del sistema delle autonomie locali in tema di organizzazione amministrativa, determinando, nei fatti, un ritorno alla legificazione del rapporto di lavoro e al "federalismo contrattuale", con evidenti conseguenze sia sul piano dei diritti dei cittadini utenti e sul piano della spesa sia sulle condizioni di lavoro dei dipendenti pubblici del sistema delle autonomie territoriali e della sanità (circa 1.200.000 unità).

Riteniamo, infine, che sia opportuno rivedere la disposizione sulle regioni a statuto speciale, in quanto non è pensabile prevedere che per un tempo indefinito ci sia una doppia costituzione vigente per differenti aree del Paese, sia in riferimento alla garanzia dell'uniformità dei diritti civili e sociali sia per il possibile contenzioso che ne potrebbe scaturire.

- Partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali

Alla luce degli interventi sul procedimento legislativo e sull'istituto referendario, 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 (proposta già avanzata dalla Commissione del Senato) al fine di evitare la dispersione di una chiamata alle urne su una miriade 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.

La cancellazione dell'art.99 della Costituzione, prevista dalla riforma, va letta nel senso della abrogazione della previsione in Costituzione delle forme di consultazione delle parti sociali, ma occorre riflettere su quali nuovi strumenti debbano esser messi in campo per promuovere il dialogo sociale. Di tale riflessione si trova traccia nella nuova formulazione dell'art.71 della Costituzione che si propone di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche anche attraverso la consultazione delle forze sociali, sia in un ordine del giorno, fatto proprio dal Governo con il quale lo si impegna a definire le forme più idonee di consultazione delle parti sociali.

Continua a mancare nel testo di riforma costituzionale licenziato dal Senato una forma di transizione ragionata dalla soppressione del CNEL (che scatterà con l'entrata in vigore della riforma), mentre il ddl stabilità decreta la chiusura anticipata di un organismo a rilevanza costituzionale, che tenga conto del trasferimento di funzioni, previste da norme di legge, che non vengono meno con la soppressione del CNEL, né di quelle, come i nuovi indicatori di benessere (Bes) che, anche se non previste da leggi, devono comunque continuare ad essere esercitate.

Un supplemento di discussione su come superare il CNEL e su come promuovere il dialogo sociale, sembra pertanto necessario e la Camera dei Deputati che sta cominciando a discutere la riforma costituzionale, sembra essere la sede più giusta anche alla luce del più complesso tema della rappresentanza delle parti sociali che sembra essere entrata a far parte dell'agenda di Governo.