

## Documento Cgil su riforma del senato e titolo V

**26/03/2014** *Riportiamo il documento inviato al Governo con le prime osservazioni sulla proposta di riforma costituzionale*

La CGIL, lo scorso anno, ha portato a sintesi la propria elaborazione sui temi istituzionali consapevole che la crisi politica che sta vivendo il nostro paese ha contribuito a generare una necessità indifferibile di cambiamento per ricostruire una nuova legittimità dell'organizzazione democratica, anche con alcune mirate modifiche costituzionali.

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, infatti, si è tradotta in un grave deficit di legittimità delle istituzioni in cui da un lato c'è un'ampia parte di opinione pubblica, disamorata dalla “cosa pubblica”, che associa ai recenti scandali sull'uso dei fondi pubblici tutti i cosiddetti “costi della democrazia” e non percepisce più l'utilità né della rappresentanza né delle istituzioni democratiche (ritenute troppo costose a fronte dell'incapacità di governare i processi economici e sociali, e, ancor più, esose rispetto alla propria condizione materiale), e che non si sente più parte di un sistema politico sempre meno partecipato né, più in generale, di una collettività. Dall'altra c'è un più generale disegno che mira a smantellare le istituzioni democratiche, a cancellare i corpi intermedi, abolendo ogni forma di rappresentanza, e ridurre i servizi pubblici sul territorio, spogliandone i territori stessi, a favore di quelli privati; anche perpetrando una campagna denigratoria, ormai decennale, di tutto ciò che concerne le istituzioni pubbliche ad ogni livello con l'obiettivo di escluderne qualsivoglia forma di qualificazione possibile.

È, invece, necessaria 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, purtroppo, nel nostro Paese. In questo scenario è da considerarsi apprezzabile il tentativo di partire dalla semplificazione della procedura legislativa, al fine, naturalmente, di qualificarla, non di svilirne la partecipazione democratica.

La proposta di legge costituzionale presentata dal Governo il 12 marzo 2014, su cui il Consiglio dei Ministri ha annunciato, nel comunicato stampa di fine seduta, la volontà di confrontarsi anche con le parti sociali, va in questa direzione, costituendo 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 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. Siamo, dunque, favorevoli all'ipotesi di superamento del bicameralismo perfetto, seppur con alcune modifiche, mentre esprimiamo preoccupazione per l'intervento sull'articolo 117, in relazione alla specifica redistribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni proposta nell'articolato.

La riforma del Titolo V approvata nel 2001, infatti, 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 però 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. 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.

Da una prima lettura dell'articolato, tuttavia, emergono alcune perplessità di carattere generale e alcune specifiche criticità.

In primo luogo, esprimiamo perplessità in relazione al ruolo e alle funzioni che spetterebbero all'Assemblea delle autonomie. In particolare, sia in merito all'effettiva capacità di tale organo di incidere sul procedimento legislativo, considerato che, nella gran parte dei procedimenti legislativi, l'Assemblea 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, sia, anche alla luce della discutibile modalità con cui è affrontato il tema della legislazione concorrente, in merito al ruolo residuale accordato al sistema di rappresentanza delle istituzioni locali (regioni e autonomie) nell'ambito dell'assetto istituzionale nazionale.

Riteniamo, inoltre, sia necessario prevedere un adeguato regime dell'insindacabilità anche per i componenti l'Assemblea delle Autonomie, soprattutto in ragione dell'auspicato maggior potere di intervento nel procedimento legislativo.

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 su 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, riaprendo 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, 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.

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.

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 dell'Assemblea delle autonomie (meglio sarebbe definire la seconda camera *Senato delle Regioni e delle Autonomie* o più semplicemente *Senato della Repubblica*) 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 dell'Assemblea 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 (di cui per altro non si prevede inspiegabilmente la limitazione del mandato al permanere della carica) 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 in una sede istituzionale che dovrebbe essere rappresentativa dei territori, se non a controprova del carattere prevalentemente consultivo di questa seconda camera.
- Il procedimento legislativo previsto dall'articolo, escluse le leggi costituzionali, attribuisce all'Assemblea 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 all'Assemblea 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. 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 assoluta 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 una necessaria modifica dell'articolo 77 volta a limitare l'uso della decretazione d'urgenza, uso, soprattutto negli ultimi anni, eccessivo e in contrasto con l'esercizio effettivo di un autonomo ruolo del parlamento. La tempistica indicata dall'articolato, inoltre, (60 giorni per la votazione finale), di fatto esclude la possibilità che l'Assemblea delle autonomie possa esprimere un parere, ampliando, dunque, eccessivamente l'azione legislativa del Governo.
  - 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. 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 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. 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.
- 
-