

CNEL
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

**IL PROGETTO DI RIFORMA DELLA SECONDA PARTE DELLA
COSTITUZIONE**

Osservazioni e proposte

Assemblea, 20 luglio 2004

Premessa

Il Cnel ha analizzato il disegno di legge costituzionale approvato in prima lettura al Senato, interessato ad evidenziare, - nel quadro del processo di riforma istituzionale e costituzionale in corso ed in relazione alla condivisibile esigenza di rafforzare stabilità ed efficienza correlati all'equilibrio dei poteri -, gli spazi di partecipazione democratica tendenti a valorizzare ed estendere un effettivo pluralismo istituzionale e sociale in un sistema di forte coesione nazionale.

A tal fine si è svolta un'analisi delle nuove proposte per comprendere se e in che misura esse sviluppino questi valori fondamentali della Costituzione del '48.

Tale, d'altra parte, è stata la prospettiva con la quale il CNEL, già all'indomani dell'approvazione della legge 3/01, ha analizzato il processo di riforma costituzionale in atto, sempre nell'ottica di evidenziare e valorizzare gli spazi di partecipazione democratica ovvero il ruolo della società civile e politica nonché quello delle stesse Parti Sociali.

In particolare, con il testo di osservazioni e proposte del 24/1/02, il CNEL aveva già sottolineato tra l'altro:

- l'importanza di garantire -attraverso il principio della sussidiarietà orizzontale- la partecipazione dei cittadini singoli ed associati per lo svolgimento di attività di interesse generale, nonché la partecipazione delle Forze Sociali;
- l'essenzialità dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - di competenza esclusiva dello Stato - da intendersi con contenuti tali da realizzare l'effettività dei diritti stessi.

Nel documento del 18/7/02, è stata poi ribadita l'esigenza che sia la normativa ordinaria che quella costituzionale continuino a garantire livelli di prestazioni sociali essenziali e non semplicemente minimi (in particolare in campo socio-sanitario). Il CNEL ha altresì ribadito come tali livelli debbano essere adeguatamente finanziati su tutto il territorio nazionale, e come la riserva statale

prevista per la determinazione degli stessi costituisca una salvaguardia dell'unità, uniformità ed universalità del sistema relativamente ai diritti fondamentali.

Con il testo del 26/6/03 il CNEL ha sottolineato la necessità dell'intervento del legislatore statale per determinare, attraverso un adeguato equilibrio tra entrate proprie, compartecipazioni, addizionali e fondo perequativo, un quadro della nuova finanza regionale e locale tale da garantire l'attuazione della riforma in chiave di federalismo solidale, funzionale al superamento degli squilibri territoriali che caratterizzano il nostro Paese.

Si tratta, d'altra parte, di una interpretazione coerente con la volontà del legislatore, quale emerge sia dall'art.117, comma 2, lett. m (sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale") sia dall'art. 119, comma 5, (sul diritto – dovere dello Stato di "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, [...] rimuovere gli squilibri economici e sociali, [...] favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona," anche attraverso "risorse aggiuntive ed [...] interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni"), la cui formulazione non è posta in discussione dall'attuale progetto di riforma.

Con il documento del 26/2/04, il CNEL, nell'analizzare la fase della predisposizione dei nuovi statuti regionali, ha ribadito la necessità di un riesame degli equilibri istituzionali tra i poteri delle Assemblee e degli Esecutivi (Regioni – Autonomie Locali), della sussidiarietà orizzontale, della programmazione e della concertazione sociale, nonché l'esigenza di dare immediata attuazione all'art.119 della Costituzione, veicolo principale per la realizzazione di un federalismo solidale e per l'universalismo delle prestazioni in campo sociale e civile.

Osservazioni e proposte

Nell'ottica propria delle Parti Sociali, interessate a valorizzare soggettività e partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni di rappresentanza al processo di modernizzazione della società italiana, il CNEL, sulla base di una approfondita analisi del progetto di riforma, compiuta anche con l'ausilio di un autorevole gruppo di studiosi, autori del documento allegato, formula le seguenti osservazioni e proposte.

Esse riguardano in particolare alcuni aspetti del progetto stesso che potrebbero avere ripercussioni in termini di indebolimento della soggettività politica del pluralismo e dell'autonomia della società civile, rendendo in tal modo più complesso il dialogo tra le forze sociali e tra Queste e le Istituzioni.

Tale dialogo è la condizione - come ripetutamente affermato dal CNEL con riferimento alla contrattazione, al dialogo sociale e alla concertazione -, di un impegno comune per lo sviluppo economico, sociale e della più ampia e continua partecipazione democratica, in un clima di leale cooperazione tra i soggetti istituzionali e sociali.

1. Modificando in modo profondo la parte seconda della Costituzione, il progetto di riforma in esame - essendo le disposizioni della prima e della seconda parte collegate in un nesso inscindibile-, tocca inevitabilmente l'intero disegno della Costituzione, determinando il riassetto dei rapporti tra Stato e società civile e alterando il quadro istituzionale entro il quale i singoli cittadini e i soggetti sociali svolgono le loro attività, godono dei loro diritti, adempiono i loro doveri, esercitano le loro prerogative.

E' noto come la proposta di riforma prospetti (negli articoli 88, 92, 94, 95) una forte verticalizzazione dell'Esecutivo in capo al Primo Ministro, che, nel testo proposto, non "dirige" (art.95 c.1 Cost.) ma "determina la politica generale del Governo" (art. 95, c. 2 testo di riforma proposto).

I maggiori poteri del Primo Ministro, peraltro, non vengono controbilanciati, nel testo di riforma, da quelli degli altri distinti organi.

La proposta di riforma prevede infatti, ai fini della stabilità del Governo e della sua continuità di azione:

- un collegamento forte dei destini della Camera a quelli del Primo Ministro, prevedendo, salvo casi eccezionali, che *simul stabunt simul cadent*.
- un ridimensionamento della figura del Presidente della Repubblica e un indebolimento dei suoi poteri a partire da quello dello scioglimento della Camera che viene assunto dal Primo Ministro, oltre che quello di intermediazione politica e di stabilizzazione istituzionale.

Un ruolo di contrappeso non viene nemmeno assegnato al Senato nella sua nuova veste federale (art. 58 nuovo testo).

Questa funzione trova, tra gli altri, anche un ostacolo nella sua stessa base elettorale. Il progetto di riforma prevede, infatti, una composizione del Senato federale con legami assai labili con le Regioni.

Appare quindi difficile che il Senato, in questa nuova veste, possa basarsi su un circuito di rappresentanza delle Regioni, delle Autonomie Locali davvero alternativo a quello della Camera, con la conseguenza che tenderà a restare una seconda Camera politica.

Oltre a ciò si evidenzia il complesso rapporto tra questa Assemblea e la Camera in relazione alle decisioni dell'Esecutivo e del Primo Ministro, nonché il confuso sistema delle competenze.

In particolare viene affidata al Senato la determinazione dei principi fondamentali per le materie a legislazione concorrente che - presupponendo una chiara indicazione dei profili di unitarietà ed uniformità sul territorio nazionale- per loro natura dovrebbero essere attribuiti alla potestà legislativa della Camera.

A parere del CNEL, un eventuale rafforzamento dei poteri del Primo Ministro, per assicurare stabilità ed efficacia all'azione del Governo non può, comunque, prescindere da un equilibrato sistema di contrappesi tra i diversi poteri dello Stato.

2. Il progetto di riforma prevede la ricollocazione in regime esclusivo presso le Regioni delle competenze relative a tematiche che caratterizzano l'unità sociale e culturale del paese:

l'assistenza e l'organizzazione sanitaria;

l'organizzazione scolastica e la gestione degli istituti scolastici, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, la definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico delle Regioni;

la polizia locale.

E' indubbia la pesante incidenza di tali materie sui diritti fondamentali individuali e collettivi dei cittadini e delle imprese.

Ogni mutamento degli assetti dei rapporti ipotizzabili fra i diversi livelli istituzionali presuppone che si individui un punto di equilibrio tra autonomia e uguaglianza affidando al livello nazionale il compito di assicurare la garanzia dell'uniformità e universalità delle prestazioni.

L'assetto dei poteri così delineato mette in discussione proprio il principio di uniformità e universalità dei diritti fondamentali nel campo delle prestazioni relative ai diritti sociali e civili, con possibili ricadute sullo stesso sistema della contrattazione.

Tali contraddizioni sarebbero inoltre accentuate dall'insostenibilità finanziaria, anche a causa dell'inapplicazione del federalismo fiscale che, nelle modalità definite dall'art.119, rappresenta l'architrave del sistema di finanziamento dello

stesso federalismo e lo strumento (attraverso entrate proprie, compartecipazioni e fondo perequativo) per l'integrale finanziamento delle funzioni trasferite a norma di Costituzione dallo Stato centrale a Regioni ed Autonomie Locali, impedendo che tali attribuzioni vadano a scapito dei principi di uguaglianza ed uniformità.

Un sistema "federale" invece richiederebbe la necessaria valorizzazione di tutte le sedi e gli strumenti di unità, di confronto e dialogo istituzionale e sociale, affinché il sistema-Paese possa essere caratterizzato da una forte coesione che risponda ad un federalismo di tipo solidale e che consenta, sul piano economico così come sul piano sociale, il superamento del rischio sotteso a tale situazione.

Il progetto di riforma in esame, lungi dal superare le lacune e le criticità della legge costituzionale 3/01, anche sulle questioni di metodo, accentua le problematiche che attengono alla compresenza fino alla contraddizione degli opposti principi di unità e di articolazione.

Infatti, il trasferimento di competenze legislative esclusive alle Regioni, che avviene pur nell'ambito della conferma dell'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva sui livelli essenziali delle prestazioni che debbono garantire uniformità delle stesse, implica un aggravamento dell'incertezza nella suddivisione delle competenze ed il rischio di una costante conflittualità tra prerogative regionali e interesse nazionale.

Parimenti, la scelta di differenziare i tipi di procedimento legislativo in ragione non solo dei "tipi di legge" ma anche delle materie da disciplinare, potrebbe determinare continua incertezza e contrasti tra Senato e Camera.

In conclusione, il CNEL ritiene che la proposta di riforma in esame possa rendere, di fatto, le modalità di partecipazione della società civile, dei cittadini come delle rappresentanze sociali, meno ampia e meno garantita dal sistema istituzionale del Paese, e sia tale, pertanto, da non favorire lo sviluppo della soggettività politica

propria del pluralismo e dell'autonomia sociale, condizione essenziale per una democrazia partecipata.

Tale prospettiva rischierebbe di verificarsi :

- per la rigida subordinazione al Primo Ministro dei processi decisionali a livello di Governo e di Parlamento;
- per la forte limitazione dei poteri di garanzia esercitati dal Presidente della Repubblica;
- per la mancata valorizzazione, in questo nuovo quadro istituzionale, degli strumenti della democrazia partecipativa (referendum, proposte di legge di iniziativa popolare, etc.).

Il CNEL, in relazione alle suesposte considerazioni, ritiene inoltre che, nel progetto di riforma in esame, vadano attentamente valutati i seguenti aspetti:

- come coniugare l'obiettivo condiviso di garantire la stabilità e l'efficacia dell'Esecutivo con il principio della corretta ed equilibrata divisione dei poteri, elemento irrinunciabile per assicurare assetti istituzionali democratici, individuando anche maggioranze qualificate per la prevista revisione dei regolamenti parlamentari, a partire dallo statuto dell'opposizione;
- come evitare che, per i poteri attribuiti al Presidente del Consiglio (il vincolo in relazione alla nomina di cui all'articolo 92, commi 2 e 3, il potere di scioglimento della Camera di cui all'articolo 88, comma 1), si indebolisca il ruolo, e l'essenziale funzione di garanzia, del Capo dello Stato, compromettendo il principio di quel bilanciamento dei poteri presente nei sistemi di altri Paesi.

- come evitare, correlativamente, che si indeboliscano (per la sanzione di scioglimento della Camera in caso di voto difforme dalla richiesta del Primo Ministro prevista dall'articolo 92, comma 2) la natura parlamentare del sistema democratico, la rappresentanza e l'esercizio delle funzioni senza vincolo di mandato dei Deputati e dei Senatori;
- come evitare, che la nuova allocazione dei poteri su scuola, sanità, sicurezza, metta a rischio l'unità e la coesione sociale del Paese con sperequazioni sul terreno del godimento dei diritti fondamentali, inaccettabili secondo il modello del federalismo cooperativo e solidale che deve assicurare equità, responsabilità ed efficacia, rischio aggravato dalla non attuazione dell'art.119 sul federalismo fiscale;
- come ridefinire gli aspetti critici dell'attuale art.117 Cost. nella ripartizione delle competenze Stato – Regioni riportando nella competenza esclusiva dello Stato quelle materie per le quali è imprescindibile l'esigenza di garantire una legislazione unitaria di riferimento sull'intero territorio nazionale (come, a titolo di esempio le materie che possono incidere sui diritti essenziali e quelle relative alle grandi reti infrastrutturali);
- come individuare nel Senato una seconda Camera di tipo federale con funzioni unificanti, superando la struttura che, così come ora delineata, non risponde a tale esigenza:
 - 1) per il labile raccordo con il territorio di elezione;
 - 2) per la complessità dei ruoli di Camera, Senato e Governo nel procedimento legislativo.

Il CNEL ritiene infine necessario che una maggiore attenzione sia dedicata alla legislazione elettorale, in coerenza con le suindicate esigenze di salvaguardia del pluralismo e della stabilità.

Anche in Italia, malgrado gli indici di partecipazione elettorale siano superiori alla media europea, si registrano fenomeni di disaffezione al voto.

Per il CNEL questo è un elemento negativo, non solo per la partecipazione politica ma anche per i possibili effetti sul valore generale della partecipazione, quale assunzione di responsabilità personali.

La decrescente partecipazione al voto è un sintomo di declino della fiducia dei cittadini verso le istituzioni rappresentative, ed è un segnale preoccupante di progressivo cambiamento culturale rispetto alla tradizione italiana della partecipazione alla vita collettiva.

Il sistema bipolare di alternanza tra coalizioni per il Governo delle Istituzioni politiche è senza alcun dubbio condivisibile e da consolidare come fattore di stabilità e governabilità.

Le norme elettorali debbono perciò essere funzionali a questa scelta, contemporaneamente garantendo al cittadino (come diritto costituzionale insopprimibile ad ogni livello elettorale) il diritto inalienabile di poter scegliere e votare le persone destinatarie della sua fiducia.

Il CNEL rileva criticamente che l'attuazione del bipolarismo ai vari livelli si realizza attraverso i più diversi sistemi elettorali.

La mancanza di semplicità, unita alla molteplicità dei sistemi, non facilita la comprensione dei cittadini, e l'incomprensione disincentiva la loro partecipazione al voto.

A tal fine sarebbe utile definire principi fondamentali dei sistemi elettorali ai diversi livelli istituzionali.

Tra le istituzioni e il cittadino c'è la grande fascia intermedia della rappresentanza associata della produzione, del lavoro, delle professioni, del volontariato e delle tante espressioni della società civile organizzata: è questo il luogo della confluenza e della rappresentanza diretta dei bisogni e degli interessi, dei diritti e dei doveri che si organizzano ed esprimono un costante rapporto dialettico tra di loro e verso i poteri decisionali delle istituzioni ai vari livelli.

Tutto il sistema sociale organizzato realizza i suoi scopi ed esercita il suo ruolo nella società attraverso la libera e attiva partecipazione sia nelle associazioni che nelle varie sedi in cui si autorganizza la società civile per esprimere interessi, bisogni, solidarietà, coesione sociale.

E' la sfera dei diritti e degli interessi organizzati dei cittadini che a seconda delle norme che si decidono può essere esaltata o depressa: le norme producono infatti nuovi spazi o limiti alle persone e alle associazioni della rappresentanza e quindi ai modelli di vita civile che segnano la qualità della democrazia, senza soluzioni di continuità dalla sfera politica a quella produttiva e sociale.

Le riforme costituzionali, istituzionali ed elettorali, nonché quelle sociali, non possono considerarsi variabili indipendenti in quanto esse stesse producono modelli di società in cui partecipazione, organizzazione sociale, rappresentanza degli interessi, equilibrio dei poteri, dialettica tra e verso le istituzioni, universalità e unità dei diritti dei cittadini potranno essere tutelati o marginalizzati.

Se c'è una caduta di partecipazione in un campo, prima o poi si ripercuote negli altri. Da ciò la necessità di realizzare riforme coerenti e conseguenti con la cultura della partecipazione e del rapporto dialettico tra le istituzioni e le tante forme organizzate della società civile: occorrono perciò riforme rivolte a valorizzare il ruolo della società civile organizzata quale alternativa agli egoismi e alla frantumazione corporativa degli interessi.