

Poteri, Potestà, Partecipazione
La possibile riforma degli articoli 116 e 117 della Costituzione

seminario nazionale
18 maggio 2007

Sala Buoizzi, Camera del lavoro di Milano, Corso di Porta Vittoria, 43

MARIA TROFFA, *Responsabile delle Riforme Istituzionali - CGIL Nazionale*

Nel contributo che voglio portare a questa discussione vorrei partire da una riflessione sul referendum del 25-26 giugno 2006: credo che quel referendum sia stato troppo velocemente archiviato e si sia così cercato di dimenticare il suo significato.

Visto che qui siamo tra persone tutte bene informate sui fatti vorrei solo ricordare, a grandi linee, che quel referendum ha dimostrato, con quella straordinaria partecipazione e con quella volontà di protagonismo, quale sia ancora oggi il sostegno e la condivisione dei principi e dei valori della Carta del '48. Anzi credo che con quel referendum i nostri concittadini abbiano rinnovato un patto, dopo sessant'anni, un patto rinnovato da generazioni nuove, dalla maggioranza delle donne e degli uomini di questo paese.

Tutto questo è una conferma del valore della Carta Costituzionale ma soprattutto mi fa dire che quell'esito, quel voto, quella partecipazione consente revisioni solamente se in coerenza con i principi e con i valori dell'attuale Costituzione.

Con la nuova legislatura, già dall'altro anno, si è posto il problema di come affrontare la tematica delle riforme istituzionali e, soprattutto, dell'applicazione del Titolo V. Su queste tematiche hanno lavorato, con un'indagine, le Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato riunite, per cercare di capire quali siano le leggi necessarie a breve termine, quali siano gli interventi prioritari e quali possano essere definiti in un secondo tempo. Quella indagine non è ancora conclusa, ad essa hanno partecipato anche molti dei professori che qui sono presenti, sono state sentite le forze sociali e quindi anche noi, come organizzazione sindacale, abbiamo esposto le nostre opinioni. Da quella indagine è emersa abbastanza chiaramente la necessità di focalizzare l'attenzione sul Titolo V, sul come procedere finalmente alla sua applicazione ed attuazione. Altrettanto chiaramente è emersa la necessità di usare invece una certa cautela e molta attenzione per quanto attiene nuovi interventi di natura costituzionale.

Anche noi in quella sede abbiamo sostenuto con forza il no a grandi interventi costituzionali.

Questo ci sembrava doveroso e assolutamente necessario dopo l'esito di quel referendum. Abbiamo anche sostenuto, come organizzazione sindacale, che a nostro parere il primo intervento costituzionale da farsi, qualora si fosse deciso di andare in questa direzione, sarebbe dovuto essere quello di porre in sicurezza la Costituzione alzando il quorum previsto dall'articolo 138. Questo perché nelle modifiche costituzionali devono essere coinvolte tutte le forze presenti in Parlamento e non deve più accadere che vi siano interventi sulla Carta votate dalla sola maggioranza.

Abbiamo anche detto che è necessario finalmente porre fine ad un uso politico della Costituzione così com'è stato negli ultimi anni e che la stabilità della Costituzione è

fondamentale perché dà ai cittadini la certezza dei diritti e delle regole democratiche.

Il Titolo V dunque: cosa fare sul titolo V?

Preliminarmente vorrei fare una annotazione, anche rispetto ad alcune riflessioni fatte qua: a confronto con gli anni passati, nei quali il Titolo V è stato assolutamente denigrato, dalle audizioni è emersa, invece, una certa rivalutazione dei contenuti della riforma del 2001. Devo dire che come organizzazione avevamo già evidenziato, a suo tempo, la positiva innovazione istituzionale e anche i suoi limiti e le sue lacune. Limiti per il metodo seguito, col voto della sola maggioranza, e per il merito, soprattutto in riferimento ad alcune materie quali quelle riferite alla sfera concernente il lavoro che venivano collocate nella legislazione concorrente.

Detto questo però era nostra opinione che comunque quella riforma andasse confermata nel referendum del 2001 e che – ma questa è una cosa ancora da verificare – alcune lacune e sviste potessero essere corrette e attenuate con un'applicazione attenta e con sedi di concertazione istituzionale.

E invece che cosa è successo dopo il referendum del 2001? Ci sono stati cinque anni assolutamente buttati via agli effetti dell'attuazione della legge. Cinque anni persi, con una maggioranza di governo tesa a preparare “la grande riforma” e quindi ad ignorare la piccola riforma. Sono stati anni di in applicazione, anni di conflitti tra istituzioni e di problemi. L'unica sede che ha operato rispetto al Titolo V in questi anni è stata la Corte Costituzionale che vi è stata costretta dai ripetuti conflitti, spesso sollevati dalle Regioni nei confronti degli interventi di uno Stato centrale che, dichiarandosi federalista a parole e operando per fare una grande riforma in realtà stava accentrando e ricentralizzando molte funzioni. La Corte Costituzionale ha dovuto quindi svolgere una necessaria funzione di supplenza.

Dicevo che, pur con le critiche, noi condividemmo l'ottica generale della riforma del 2001 perché si voleva procedere a un federalismo solidale con un consistente spostamento di funzioni e poteri dal centro alla periferia. Ma le innovazioni introdotte avrebbero richiesto un'attenta gestione e una serie di importanti interventi, interventi che non ci sono stati in questi anni e che, a nostro parere, sono assolutamente prioritari ora.

Mi riferisco agli interventi sulla ricognizione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti; a quelli necessari per attuare l'articolo 119 sul federalismo fiscale; a quelli per determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; a quelli per attuare gli articoli 117, 118 e il Codice delle Autonomie e definire le funzioni fondamentali di Comuni, Province, Città metropolitane. Ora questi provvedimenti vanno fatti subito. Per alcuni, come sapete, si sta già procedendo, ovviamente con legge ordinaria.

Riteniamo che solo per quanto non possa risolversi con un'applicazione corretta e con legge ordinaria, si possa pensare eventualmente, e in ultima analisi, a interventi costituzionali. Ma questi dovrebbero essere limitati e parziali.

Qualcuno pensa che siano necessari per lo spostamento di alcune materie dell'articolo 117, da materia concorrente a materia esclusiva statale; noi continuiamo a pensare che si possa prima vedere se sia possibile risolvere le criticità con adeguati strumenti di collaborazione fra istituzioni che finora sono mancati. Anche i problemi derivanti dall'adeguatezza o meno del riparto attuale delle competenze possono trovare soluzioni in sede di cooperazione istituzionale.

A questo fine sarebbe utile procedere all'attuazione dell'articolo 11 del Titolo V che prevede l'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti regionali, provinciali, e degli enti locali. Con uno strumento di collaborazione e cooperazione è possibile una effettiva sussidiarietà e un esercizio integrato delle funzioni legislative e amministrative. Dopodiché devo dire che anch'io sono convinta, come qualcuno degli interventi che mi ha preceduto, che non sarà mai

possibile trovare una totale chiarezza sul riparto delle competenze per cui non mi porrei il problema di agire in questa direzione da subito.

Penso anche, rispetto all'attuazione dell'articolo 11, che cercare di capire come far funzionare bene quell'articolo potrebbe anche essere una prima tappa di sperimentazione e prova per porre in futuro il tema della seconda Camera o Senato delle autonomie.

Infatti solo con un sistema funzionante e responsabile delle varie sedi di cooperazione si può sperimentare l'innovazione e agire sensatamente nell'interesse della collettività evitando conflitti, duplicazioni e dispersioni di risorse.

Ora, come sapete, si sta procedendo in Commissione Affari Costituzionali del Senato alla discussione del disegno di legge "Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, 2° comma, lettera p) della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla Legge Costituzionale n. 3 del 2001" (detto comunemente Codice delle Autonomie) che interviene per attuare gli articoli 114, 117 e 118, per l'individuazione delle funzioni dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni.

Questo è un primo passo. Il disegno di legge relativo all'attuazione dell'articolo 119 sta andando più a rilento. Nel frattempo sta partendo invece nuovamente una riflessione su interventi di tipo costituzionale che vengono riproposti prima di aver esaurito la dovuta fase di attuazione del Titolo V. Nelle audizioni si è affrontato anche il problema relativo all'articolo 116 3° comma, del quale stiamo parlando oggi in relazione all'iniziativa della Regione Lombardia. E' stato sollevato da alcuni costituzionalisti, non nel senso se conservarlo o meno, né nel senso di sollevare ora il problema della specialità, che a mio avviso va approfondito in un'altra discussione, ma si sono posti il problema del solo 3° comma. Nel merito è stata sollevata la necessità di avere una clausola di supremazia a favore della legislazione statale e quindi, il potere di intervento anche su materie di competenza regionale.

Questo eviterebbe, a parere di alcuni, i possibili rischi del 3° comma del 116, che qui sono stati ampiamente ricordati questa mattina nelle relazioni. Se si ritiene opportuna la clausola, la sua realizzazione presupporrebbe naturalmente un intervento costituzionale. Altri costituzionalisti ritengono che invece non ci siano dei pericoli imminenti né scontati.

Devo dire che anch'io mi sono fatta questa convinzione, che naturalmente sono disponibile a rimettere in discussione. Concordo quindi con quanti affermano che la garanzia sia nello stesso percorso che definisce l'ultimo comma dell'articolo 116, che prevede che la legge sia approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti e sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata come prima veniva ricordato.

Ritengo assolutamente giusto, rispetto alle osservazioni che sono state fatte, che sicuramente il ricorso al 3° comma del 116 presuppone quanto meno l'attuazione dell'articolo 119, come ha ricordato nelle audizioni anche il professor Elia. Credo che per quanto riguarda l'iniziativa della Regione Lombardia, probabilmente rispetto ad alcune delle ulteriori funzioni richieste sia necessaria preventivamente la realizzazione di alcuni dei provvedimenti prima ricordati quali la definizione dei principi fondamentali, necessari per alcune materie, e la definizione dei livelli essenziali necessaria per altre. Partendo dai presupposti indispensabili ci può essere un'applicazione che non produce danni. Mi sembra che invece sia assolutamente da respingere la previsione della previdenza complementare integrativa di livello regionale per le motivazioni che sono state già ricordate nelle altre relazioni.

Per tornare al titolo del seminario "La possibile riforma degli articoli 116 e 117" a nostro parere, al momento, non è necessario alcun intervento costituzionale di riforma di questi articoli. E' opportuno invece cercare di procedere all'attuazione del Titolo V

così com'è. Solo dopo aver sperimentato, aver verificato, avere avuto anche l'opportunità che deriva dalla messa in pratica di quegli articoli che per cinque anni sono rimasti inattuati, si può pensare anche ad interventi costituzionali di correzione. Ma non preventivamente. Devo dire che invece ci desta preoccupazione il fatto che si sia ricominciato a parlare di interventi costituzionali in relazione alla riforma di legge elettorale. Non posso ora, per questioni di brevità, ricordarne tutti i contenuti; mi limito a dire che si parla di interventi che sarebbero abbastanza pesanti su molti aspetti, per esempio per quanto attiene alla forma di governo.

Per quanto ci riguarda, riteniamo che se si devono fare interventi costituzionali è prioritaria la modifica dell'articolo 138, dopo si può procedere con gli altri interventi; ma diciamo con forza che nessuna modifica ci può trovare concordi se riproduce meccanismi che sono già stati respinti nel referendum di neppure un anno fa. Devo anche aggiungere, questa è una mia opinione personale, che non mi pare ci debba essere alcun legame tra la riforma elettorale e le modifiche costituzionali. Mi sembra anzi fuorviante che si agisca mettendo insieme le due cose e mi sembra oltremodo pericoloso ciò che è emerso da alcune interviste e anche da qualche disegno di legge depositato in materia di forma di governo.

Noi comunque vigileremo rispetto a quanto si farà in materia costituzionale così come vigileremo rispetto a quanto succederà sull'applicazione e sull'attuazione del Titolo V perché non vorremmo che venisse svuotato, anche, per esempio, con l'uso scorretto del 116, il significato di federalismo solidale e cooperativo che quella riforma conteneva.