



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Commissione per la gestione nazionale e territoriale della politica dei redditi e l'attuazione
decentrata della concertazione

Schema di osservazioni e proposte sulla riforma del titolo V della Costituzione

Relatore cons. Raffaele Vanni

Assemblea
24 gennaio 2002

considerazioni generali

La riforma del titolo V della Costituzione, di cui alla legge 3 del 2001, ha comportato una significativa riorganizzazione dell'ordinamento della Repubblica italiana. Tale riforma, come noto, ha prodotto un ampio dibattito all'interno del quale sono state avanzate interpretazioni delle disposizioni novellate contrapposte e, in alcuni casi, persino antitetiche.

Una lettura delle disposizioni costituzionali novellate non può che muovere dalla dizione letterale dell'articolo 114 Cost. riformato che ha anche posto il fondamentale principio di parità tra livelli di governo. Il nuovo articolo 114 Cost., infatti, dispone che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". Quindi lo Stato contribuisce, al pari degli altri livelli, posti in ordine ascendente, a costituire la Repubblica.

Questa disposizione, tuttavia, deve essere letta in combinato disposto con l'articolo 5 della Costituzione che dispone: *"La Repubblica una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali"*. Occorre, pertanto, verificare le relazioni e i raccordi tra il nuovo assetto disposto dalla riforma e, in particolare, le disposizioni della prima parte della Costituzione.

La disciplina costituzionale di intere branche del diritto e di istituti fondamentali deve sì essere rivisitata alla luce del nuovo assetto di poteri e funzioni, ma con un costante riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico, ai diritti fondamentali dei soggetti giuridici e agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario.

Il CNEL ritiene utile, nel quadro di un'analisi generale della riforma, approfondire specificamente alcuni aspetti della stessa, in particolare soffermandosi sui suoi effetti in campo economico - sociale, relativamente ai temi del lavoro e dello sviluppo. Questa scelta metodologica può, infatti, consentire di approfondire quei profili della revisione costituzionale che, più di altri, coinvolgono l'insieme delle forze sociali.

L'individuazione di alcuni punti di criticità induce quindi il CNEL, casa delle rappresentanze sociali, ad operare le considerazioni che seguono.

Le nuove clausole di riparto.

Il nuovo articolo 117 della Costituzione contiene un elenco delle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ed un elenco delle materie riservate alla potestà legislativa concorrente Stato - Regioni. Si prevede infine, con clausola residuale, che spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato o a quella concorrente.

La riformulazione della norma contenuta nell'art.117 ha, quindi, profondamente modificato il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, prevedendo tre blocchi di materie.

Inoltre con la riforma, per la prima volta, la potestà regolamentare riceve espresso riconoscimento e fondamento costituzionale.

Si prevede, infatti, che:

- lo Stato dispone di potestà regolamentare nelle materie di potestà legislativa esclusiva statale, potendo delegare l'esercizio della potestà regolamentare alle regioni;
- le regioni dispongono di potestà regolamentare in ogni altra materia;
- agli enti locali spetta la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Anche per la distribuzione delle funzioni amministrative il Titolo V contiene regole nuove. Nelle norme costituzionali precedenti, il rapporto fra potestà legislativa e funzioni amministrative era retto dal principio del parallelismo, anche se nel processo di attuazione costituzionale questo principio aveva conosciuto sempre più larghe eccezioni. Il parallelismo viene, ora, abbandonato. Si è prevista, infatti, l'attribuzione in via generale

delle funzioni amministrative ai Comuni, salva la possibilità di attribuire le stesse funzioni ad altri enti per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. I rapporti fra potestà legislativa, potestà regolamentare e funzioni amministrative non sono dunque più posti lungo un continuum e vanno ricostruiti in base ai nuovi principi.

L'attuazione complessiva della riforma richiede anche, sotto diverso profilo, una particolare attenzione da parte delle regioni ai processi di elaborazione degli statuti regionali. Tali processi, già in corso prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V, ricevono oggi nuovi impulsi dalla riforma costituzionale e devono svolgersi in armonia con essa, tenendo conto dei nuovi spazi e delle nuove possibilità che questa apre. Di particolare rilevanza, sembrano in proposito le seguenti questioni:

- definizione di un nuovo assetto regionale che consenta al Consiglio di esercitare a pieno ed effettivamente i poteri di indirizzo e di controllo;
- previsione di forme di collegamento tra regioni ed enti locali;
- definizione di regole chiare in ordine all'assetto delle fonti, all'esercizio della potestà legislativa e della potestà regolamentare;
- definizione di criteri generali per la distribuzione delle funzioni amministrative tra regioni ed enti locali e di principi generali per l'esercizio dell'azione amministrativa;
- previsione di strumenti di partecipazione (dei singoli, delle Parti Sociali, delle associazioni.....) e collegamento dell'ente regione con la comunità regionale e gli enti locali.

Problemi applicativi della riforma

Preliminarmente, il CNEL, ritiene utile approfondire il dibattuto tema dell'applicabilità immediata o differita della riforma, la cui soluzione è propedeutica all'esame delle ulteriori problematiche scaturenti dalla revisione costituzionale.

A tale proposito, la questione fondamentale è quella della sorte delle nuove potestà regionali, nell'attesa del trasferimento di mezzi e funzioni da parte dello Stato.

La legge di revisione non ha previsto un sistema organico di norme transitorie. Non vi è, infatti, alcuna norma generale che regoli compiutamente l'impatto della riforma sul tessuto normativo esistente.

Le ipotesi interpretative possibili sono: a) in mancanza di espresse previsioni transitorie, le Regioni possono legiferare (e amministrare) anche prima dei trasferimenti; b) l'VIII e la IX disposizione transitoria e finale trovano applicazione ancora oggi; c) l'esigenza del previo trasferimento è un'esigenza logica del sistema, sicché non sarebbe opportuno l'esercizio "anticipato" delle nuove prerogative regionali.

La prima tesi sembrerebbe comportare il rischio della disgregazione del nostro ordinamento: come è pensabile che le Regioni legiferino "esclusivamente" in materia di industria o di viabilità, essendo prive delle strutture burocratiche che forniscano le basi conoscitive indispensabili per il legislatore? Inoltre, allo Stato dovrebbe sempre essere consentito di definire, anche in via preventiva, il contenuto di ciascuna materia e ciò che è ancora di interesse nazionale (sempre che - come si dirà - si ritenga che questo sia sopravvissuto alla riforma).

L'opinione intermedia, considera che le disposizioni transitorie e finali della Costituzione non sono solo transitorie, ma anche finali, nel senso che contengono anche norme di chiusura del sistema. Il comma secondo dell'VIII disp. trans. e finale stabilisce che *"le leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della Pubblica Amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle regioni"*. Analogamente, la IX disp. stabilisce che *"la Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Cost., adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle regioni"*.

In questa chiave, le disposizioni citate, vengono lette come previsioni da applicarsi non solo *statu nascenti*, subito dopo il 1° gennaio del 1948, ma in presenza di qualunque nuova "attribuzione di funzioni" alle Regioni. Il concreto trasferimento di funzioni pertanto, secondo questa tesi, resterebbe indispensabile.

La terza tesi, per contro, anche se non può contare su un dato testuale, appare comunque legata ad un'esigenza di ordine logico, anche in analogia con quanto già previsto dall'VIII disposizione transitoria e finale.

E' opportuno infatti che, affinché le regioni possano adempiere il dettato costituzionale, lo Stato emani i decreti di trasferimento delle risorse finanziarie e umane e, contestualmente, provveda a riorganizzare i propri apparati centrali. Infatti, la redistribuzione delle funzioni deve accompagnarsi al trasferimento delle risorse necessarie ai fini di un efficace ed efficiente esercizio delle stesse.

L'interesse nazionale

Un ulteriore aspetto da approfondire, relativamente alla nuova formulazione dell'art.117, riguarda il limite dell'interesse nazionale. Mentre il vecchio art. 117 stabiliva che le Regioni potevano adottare norme legislative nelle materie ivi elencate *"sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni"*, oggi si stabilisce che *"nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato"*.

Scomparso il riferimento testuale all'interesse nazionale, ci si chiede se sia venuto meno, per ciò stesso, il limite precedentemente sussistente. Ad una prima, sommaria lettura della l. Cost. n. 3 del 2001, parrebbe che l'interesse nazionale non costituisca più un limite costituzionale che le Regioni siano tenute a rispettare.

Tuttavia, fermo restando il principio di cui all'art.5 della Costituzione, non si comprende cosa mai possa essere di sostegno ai penetranti poteri sostitutivi statali - di cui al nuovo art.120 - se non l'interesse nazionale, né cosa mai possa indirizzare l'applicazione del principio di sussidiarietà "verticale", di cui all'art.118, se non il raffronto tra l'interesse nazionale e quello delle Regioni, visto che la scelta del livello di governo più adeguato non può che risolversi in una ponderazione di interessi.

Si potrebbe allora ritenere che, nella nuova formulazione, la Costituzione indichi una traccia all'interprete, poiché sia le materie di competenza esclusiva dello Stato che i presupposti dell'esercizio dei poteri sostitutivi segnano la positivizzazione di alcune forme di manifestazione dell'interesse generale. Ciò significa in sostanza che quell'interesse è stato per così dire *esemplificato*.

Non solo ciò che è espressamente elencato come connesso ad esigenze unitarie, pertanto, è di interesse nazionale, ma, allo stesso tempo, non può essere di interesse nazionale ciò che non ha nulla a che vedere con la logica di quell'elenco.

L'interesse nazionale, in conclusione, continua a vivere, ma la discrezionalità dell'interprete, chiamato a decifrarne il contenuto, è stata ridotta.

Questa previsione appare ulteriormente rafforzata dal combinato disposto della norma contenuta nell'art.5 della Costituzione, già richiamato, e dall'art.1 del d.lgs.76/00, che dispone che la finanza regionale concorre, con la finanza statale, al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea ed opera in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale.

Tra l'altro, è opportuno rilevare che, sinora, ci si è interrogati soltanto sulla sorte dell'interesse nazionale. Nondimeno, il testo originario degli artt. 117 e 127 della Costituzione non parlava soltanto dell'interesse nazionale ma anche dell'interesse *delle altre Regioni*. E' necessario, pertanto, chiedersi anche cosa sia accaduto di questo limite, oltre che del primo.

L'art. 116, stabilendo che la legge dello Stato (approvata a maggioranza assoluta). *"su iniziativa della Regione interessata"*, possa prevedere *"ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"*, disegna la possibilità di una sorta di regionalismo asimmetrico, nel quale il tasso di concorrenzialità tra le Regioni potrebbe tendere ad aumentare, mentre si potrebbe attenuare la caratterizzazione del nostro sistema nei termini del regionalismo cooperativo. Conseguentemente, i conflitti di interesse tra le Regioni potranno essere più frequenti e più complessa sarà la stessa definizione dell'interesse regionale.

La prospettiva del federalismo competitivo o concorrenziale, sembra, particolarmente rischiosa, nella nostra realtà economico-sociale caratterizzata da: a) una non alta mobilità dei fattori produttivi; b) una base produttiva non sufficientemente larga; c) un'eccessiva differenziazione socio-economica tra le varie aree geografiche.

Da noi, questo modello, potrebbe infatti causare soltanto un assorbimento di risorse da parte delle Regioni più intraprendenti e meglio attrezzate, ed una condanna delle meno abili o meno fortunate all'ulteriore arretramento.

Il tema dell'interesse "delle altre Regioni", pertanto, da recessivo che era, è destinato, oggi, a diventare centrale. E' auspicabile che la Corte costituzionale, nella delicata opera di riduzione a sistema del disegno riformatore, sappia valorizzare più gli elementi di cooperazione (tra Stato e Regioni e tra Regioni) che non quelli di competizione.

Il principio di sussidiarietà orizzontale

Il IV comma dell'articolo 118 Cost. pone il principio di sussidiarietà orizzontale. In tale articolo si stabilisce che "lo Stato, le Regioni, le Città Metropolitane, le Province e i Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Il soddisfacimento degli interessi generali della società civile è possibile, quindi, anche grazie all'intervento di soggetti privati (singoli o associati) che assolvano a *munera* pubblici anche nell'organizzazione e gestione dei servizi.

Ad avviso del CNEL, con la disposizione in oggetto, è stato altresì confermato ed esaltato il ruolo della partecipazione delle Forze Sociali. Questa partecipazione, stando al dettato costituzionale, deve essere promossa da tutti i soggetti Istituzionali (Stato, Regioni, Enti locali), consentendo alle stesse Parti Sociali di svolgere in maniera ancora più pregnante il loro ruolo.

Riforma costituzionale e processi di programmazione negoziata

Pertanto, la recente entrata in vigore della legge che modifica il titolo V della Costituzione, rende ancora più attuale l'esigenza di rivisitare la normativa relativa ai

rapporti tra Stato e Regione in relazione ai processi di programmazione negoziata (legge 662/96).

Centrale, in tale costruzione, è l'istituto dell'intesa istituzionale di programma.

L'intesa istituzionale punta non solo a riorganizzare intorno ad un centro coerente gli interventi dello stato, delle regioni e delle diverse pubbliche amministrazioni ma anche ad individuare le sinergie tra le scelte pubbliche e quelle degli operatori privati.

La modalità di attuazione dell'intesa è rappresentata, infatti, dagli accordi di programma quadro che dovrebbero instaurare tra le parti veri e propri rapporti contrattuali con individuazione degli interventi, delle risorse necessarie, dei tempi di attuazione e dei soggetti responsabili di ciascun intervento.

Si tratta di un istituto dotato della massima flessibilità, che consente un'attuazione modulare le cui modalità possono essere, di volta in volta, adeguate alla tipologia degli interventi.

Nel recente passato, resistenze ad un pieno dispiegamento delle potenzialità delle intese, sono venute dalle amministrazioni centrali che hanno pensato di potere gestire in un modo tradizionalmente centralistico la politica di investimenti.

Nel nuovo quadro costituzionale, si può prevedere un periodo di tensioni ed una certa resistenza delle regioni a processi di codecisione, anche su materie a competenza concorrente, ma se si vuole mantenere un orizzonte nazionale sulle politiche di investimenti che migliorino la complessiva "armatura" del paese, sembra indispensabile assumere un'iniziativa che esalti le sinergie positive del coordinamento e della codecisione.

Un'ipotesi di rivisitazione della normativa vigente, dovrebbe porre al centro, come snodo nazionale, l'intesa istituzionale di programma e dei relativi accordi di programma quadro. Dovrebbero essere soppresse tutte le altre norme regolative di interventi subregionali salvo, forse, il contratto di programma.

L'originaria impostazione dei patti territoriali è certamente superata per quanto riguarda la localizzazione ed il finanziamento degli interventi produttivi non solo dalla normativa che assegna alle regioni il governo del territorio, ma anche dal perfezionamento di strumenti automatici di finanziamento delle imprese (488, credito d'imposta, Tremonti bis). Il nucleo vitale di tale istituto (il positivo impegno comune di forze sociali e istituzioni per individuare le potenzialità di un territorio, il superamento della polverizzazione comunale, l'impegno dei soggetti pubblici e privati a programmare e realizzare gli investimenti in infrastrutture e servizi più idonei a individuare e valorizzare le potenzialità di sviluppo locali) dovrebbe costituire il cuore di una sorta di intesa sub regionale tra la regione, gli enti locali e le forze sociali che valorizzi, ai fini della distribuzione delle risorse, i processi territoriali di concertazione sociale e consenta un'articolazione del territorio meno frammentaria. Per garantire una certa omogeneità, potrebbe prevedersi uno schema tipo di accordo di programma quadro sullo sviluppo locale.

Una particolare attenzione potrebbe, poi, essere dedicata ai contratti di programma la cui normativa di riferimento potrebbe consentire il finanziamento di interventi di grande dimensione e di interesse nazionale (gestiti centralmente) e interventi idonei a consolidare su un determinato territorio filiere di tipo distrettuale (gestiti regionalmente e cofinanziati dal centro).

L'organo collegiale di snodo di una simile costruzione potrebbe essere rappresentato dalla Conferenza Stato-Regioni e, a livello di ciascuna regione, dal Consiglio delle autonomie locali previsto dal nuovo ultimo comma dell'articolo 123 della Costituzione. Il CIPE dovrebbe costituire la sede delle decisioni di competenza nazionale e la sede di determinazione delle scelte con le quali la parte statale si presenta al confronto con le Regioni.

Un incentivo alla costruzione delle intese potrebbe essere rappresentato dall'utilizzazione combinata delle norme contenute nella legge di conversione del decreto legge sul terremoto in Umbria e Marche (che attribuisce in via ordinaria al Presidente della Regione o a un suo delegato la responsabilità di gestione delle risorse destinate ad un'intesa), dell'articolo 5 della legge 144/99 (che consente la mobilità di risorse da un accordo in ritardo di attuazione ad un altro, superando il vincolo di bilancio), delle nuove

norme in materia di fondo unico di investimenti negli stati di previsione dei singoli ministeri da utilizzarsi come quota nazionale aggiuntiva alle risorse impegnate in un'intesa.

Le competenze legislative in materia di diritto del lavoro

Il riparto di competenze, così come delineato dalla nuova formulazione dell'art.117, non è rigido. Tra le materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato sono comprese, infatti, alcune clausole di competenza trasversale, suscettibili di espansione.

Gli esempi più evidenti si trovano alla lettera e) – *tutela della concorrenza* -, alla lettera l) – *ordinamento civile*- e alla lettera m) – *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* - dell'articolo 117, comma 2, Cost.

L'esatta determinazione del riparto dipende, inoltre, dalla ricognizione dei confini di ciascuna materia e dal significato che si attribuisce alle locuzioni previste nell'elencazione delle materie.

Occorre, così, chiarire l'ampiezza della nozione di "ordinamento civile", riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e comprensivo della disciplina dei rapporti di lavoro, rispetto alla locuzione "tutela e sicurezza del lavoro", inserita nell'elenco delle materie attribuite alla potestà legislativa concorrente.

Il CNEL, infatti, intende fornire un contributo al dibattito sulla definizione degli istituti del diritto del lavoro trasferiti alla competenza legislativa concorrente Stato- Regioni.

Come precedentemente evidenziato, il nuovo articolo 117 deve essere letto in combinato disposto con le altre disposizioni costituzionali e, in particolare, con i principi fondamentali posti nella prima parte della costituzione.

Questa lettura sistematica si impone maggiormente in relazione al diritto del lavoro, alla luce delle considerazioni che seguono.

Infatti, il diritto del lavoro trova nei principi fondamentali e nella prima parte della Costituzione le sue norme peculiari di giustificazione (articolo 1, 3 e 4), di autotutela e di autonormazione (articolo 39 e 40) e di disciplina dei diritti individuali (articoli 35, 36, 37 e 38).

Confortati da una consolidata giurisprudenza costituzionale, il CNEL sottolinea che le norme peculiari di giustificazione sopra richiamate lasciano propendere a favore di "una dimensione nazionale del diritto del lavoro".

Allo stesso modo, nell'ordinamento comunitario, il diritto del lavoro è visto come ramo dell'ordinamento tendenzialmente a carattere unitario, per il suo rilievo sociale e per il suo impatto "economico".

La stessa interpretazione letterale dell'articolo 117 Cost. induce a ritenere che il diritto del lavoro (in particolare, la disciplina del contratto e del rapporto di lavoro e la disciplina del diritto sindacale) rientri nella nozione di "ordinamento civile" e, quindi, rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Restano ora da analizzare gli istituti che rientrano nella locuzione "tutela e sicurezza del lavoro", quindi di competenza legislativa concorrente Stato- Regioni.

L'espressione "tutela e sicurezza" evoca la parte più propriamente amministrativa del diritto del lavoro che la stessa giurisprudenza costituzionale ha considerato assoggettabile a legislazione concorrente (servizi per l'impiego, agenzie di mediazione e intermediazione, incentivi all'occupazione, promozione di commissioni di conciliazione di vertenze individuali e collettive, igiene e sicurezza del lavoro). Le Regioni, a titolo esemplificativo, potranno adottare strumenti legislativi o regolamentari per garantire il rispetto degli obblighi di legge, l'informazione, la consulenza e l'assistenza alle imprese, l'incentivazione a sostegno di iniziative aziendali per il miglioramento delle condizioni di igiene e sicurezza negli ambienti di lavoro.

A favore dell'interpretazione esposta, opera anche il principio fondamentale dell'unità dell'ordinamento che la Corte Costituzionale ha assunto come fondante per l'attribuzione del diritto privato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Principio che

resta scritto, come ricordato in premessa, nell'articolo 5 della Costituzione e che trova conferma nel novellato articolo 120, secondo comma.

C'è da ritenere, infatti, che il criterio dell'unità giuridica ed economica, così come deducibile dal combinato disposto dell'articolo 5 e dell'articolo 120 Cost., secondo comma, debba essere inteso come criterio ermeneutico di lettura dell'articolo 117 della Costituzione.

Se così è, con il conforto della giurisprudenza costituzionale, è agevole ritenere che sia attribuito alla competenza esclusiva dello Stato l'intera disciplina del diritto privato, ivi compreso il diritto del lavoro.

Per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali, ad avviso del CNEL, dovrebbero rientrare nel novero delle materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato.

Tale impostazione discende, in primo luogo, dalla stessa previsione di cui all'art. 38 della Costituzione e, in secondo luogo, dall'esigenza di preservare l'uniformità di trattamento a livello nazionale. Infatti, l'articolo 38 della Costituzione dispone che " i lavoratori hanno diritto che siano previsti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia e vecchiaia, *disoccupazione involontaria*.

Pertanto, nella stessa disposizione, si statuisce che *ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato*.

Determinazione dei livelli minimi delle prestazioni

Un altro aspetto problematico, ad avviso del CNEL, è dato dalla previsione contenuta nell'art. 117, c. 2 lett. m) che definisce la competenza esclusiva statale a determinare "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Corrispondentemente a tale competenza è attribuito al Governo, dal successivo art. 120, il potere di assicurare la soddisfazione dei "livelli minimi", qualora ne sia minacciata la

tutela, anche mediante l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti degli organi delle Regioni e degli enti locali.

La disposizione in esame solleva una serie di questioni interpretative, a partire dalla definizione dell'oggetto, con specifico riferimento all'individuazione dei "diritti civili e sociali", delle "prestazioni" ad essi concernenti, dei "livelli essenziali" delle prestazioni in oggetto.

Quanto alla concreta individuazione dei diritti, dal tenore della norma in esame è evidente che si vuole far riferimento al complesso di tutti quei diritti che non possono essere recessivi rispetto a scelte legislative regionali, proprio perché idonei ad esprimere, nel loro insieme, l'identità stessa dello Stato democratico; ad essere, in altre parole, "misura e valore" della democrazia.

L'individuazione dei singoli diritti dovrà muovere non solo dalla prima parte della Costituzione, ma anche considerando i diritti di "nuova generazione" che, pur non trovando un riconoscimento espresso nelle norme costituzionali, debbono tuttavia ritenersi desumibili dalle stesse e i diritti fondamentali enunciati in atti internazionali cui l'Italia ha aderito.

Il ruolo del legislatore è centrale anche con riferimento all'individuazione dell'ambito oggettivo di riferimento del termine *prestazioni*. La voluta genericità del termine, unita alla correlazione dello stesso ad entrambe le categorie di diritti (civili e sociali), lascia intendere che il termine *prestazione* venga utilizzato in un'accezione lata, come *attività dovuta*, sia essa ascrivibile al novero delle funzioni o dei servizi, al fine del soddisfacimento delle situazioni di diritto.

Altra questione interpretativa concerne l'essenzialità del livello delle prestazioni erogabili che può essere interpretata secondo una duplicità di significati:

- come "prestazione base" o livello minimo, al di sotto della quale il diritto stesso è violato;
- come prestazione necessaria in relazione ad una valutazione dei bisogni essenziali da soddisfare, secondo criteri etici e sociali.

L'interpretazione forse più coerente, secondo il CNEL, è quella che assume "l'essenzialità" nel significato di *contenuto minimo* in relazione all'effettività del diritto da realizzare, fermo restando un margine di valutazione politica circa l'entità dei bisogni che richiedono una prestazione uniforme sull'intero territorio nazionale.

Sotto questo profilo viene in rilievo il tasso di uguaglianza sostanziale che si vuole realizzare sul territorio nazionale: ne deriva la definizione di un ruolo dello Stato anche di *regolatore* della mobilità tra regioni, affinché la fruizione di quel *contenuto minimo* sia garantita anche in un contesto aperto e di differente velocità di sviluppo delle realtà regionali.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è affidata dalla legge costituzionale alla legge statale, emanata nell'esercizio di una competenza esclusiva.

Un primo rilievo riguarda il rapporto tra tale fonte e la competenza legislativa regionale. La nozione individuata di "livelli essenziali", unita alla rilevata centralità degli interessi tutelati, induce infatti a ritenere che la competenza in oggetto dello Stato "tagli" trasversalmente le diverse materie, e costituisca, quindi, un vincolo per le Regioni anche nell'esercizio delle proprie competenze concorrenti ed anche esclusive, nella misura in cui le stesse incidano su "prestazioni concernenti diritti civili e sociali".

Altro profilo di rilievo concerne l'idoneità dello strumento legislativo a individuare i livelli essenziali delle prestazioni in oggetto.

Tale idoneità sussiste certamente laddove l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni si esaurisca in un mero intervento regolativo. Diversamente, laddove alla definizione dei livelli minimi consegue anche l'individuazione di standard o di parametri di altro tipo, le caratteristiche della fonte legislativa e il grado di rigidità che comporta, possono renderla inidonea allo scopo. Può perciò configurarsi la necessità che la legge statale, per questi ambiti, definisca principi e criteri direttivi, rinviando a fonti subordinate l'individuazione di standard e livelli di prestazione.

E' auspicabile, ad avviso del CNEL, che si creino degli Osservatori statali, con la presenza al loro interno di rappresentanze sociali, con funzioni conoscitive delle

prestazioni erogate a livello regionale (previa definizione di uno specifico obbligo per le Regioni di far pervenire i dati relativi). I dati raccolti sarebbero strumentali alla possibile attivazione di poteri sostitutivi a tutela dell'effettività dei livelli essenziali delle prestazioni: a tale scopo potrebbero essere create strutture commissariali aventi la possibilità di utilizzare, all'occorrenza, personale e mezzi sia nazionali che locali.

Nuova formulazione dell'art.119: autonomia finanziaria di regioni ed enti locali

Per quanto riguarda la solidarietà a favore delle regioni deboli, i problemi maggiori si manifestano con riferimento ai trasferimenti dello stato destinati ad integrare, senza vincoli di destinazione, le entrate proprie e le partecipazioni a tributi erariali. I dubbi sulla validità della normativa vigente non riguardano il carattere "verticale" della perequazione, ma una serie di altri elementi tipici del fondo di cui al d. lgs. 56 del 2000.

In primo luogo, gli obiettivi della perequazione. Nel fondo attuale, essa opera sia rispetto alla capacità di autofinanziamento delle regioni, sia rispetto ai loro fabbisogni oggettivi di spesa. Interpretando in senso letterale l'espressione "capacità fiscale per abitante", di cui al comma 3 del nuovo articolo 119, la valutazione del fabbisogno di spesa non sarebbe più possibile. Si ritiene, tuttavia, che non sia stata questa l'intenzione del legislatore costituente. Anche perché al comma 4 del nuovo articolo 119 si afferma esplicitamente che il fondo perequativo, insieme alle entrate proprie ed alle partecipazioni in base al criterio geografico, "consente" alle regioni (e agli enti locali) di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Ammettendo che tra le funzioni a cui si riferisce il comma 4 rientri almeno la sanità - per la quale lo stato anche in futuro dovrà fissare degli standard e, quindi, il relativo fabbisogno di spesa - gli obiettivi del fondo perequativo di cui al comma 3 del nuovo articolo 119, tornerebbero a coincidere, nella sostanza, con quelli del fondo di cui al d.lgs n. 56.

In secondo luogo, le regioni che possono beneficiare del fondo. Nel comma 3, si precisa che il fondo perequativo dovrà andare a vantaggio delle regioni con "minore capacità fiscale", per cui le altre dovrebbero essere in grado di finanziare le funzioni

attribuite solo con le entrate proprie e con i tributi erariali compartecipati in base al criterio geografico.

Nella situazione attuale, invece, nessuna regione è in grado di finanziare le proprie funzioni senza le risorse aggiuntive provenienti dal fondo di cui al d.lgs 56. Il problema potrebbe essere risolto, ad esempio, graduando le attuali compartecipazioni in base al criterio geografico e in relazione ad un'adeguata salvaguardia dei livelli essenziali e assegnando il fondo perequativo solo alle regioni deboli.

In terzo luogo, le modalità di finanziamento del fondo perequativo. Quanto affermato nel comma 2 a proposito delle compartecipazioni a tributi erariali, potrebbe indicare che il gettito di queste ultime debba essere attribuito alle regioni esclusivamente in base al criterio geografico. Nel sistema attuale, al contrario, la compartecipazione delle regioni ad una quota del gettito dell' IVA viene distribuita in modo da favorire le regioni più deboli, essendo destinata ad alimentare il fondo perequativo.

Questa forma di finanziamento del fondo diventerebbe, quindi, incostituzionale. Si ritiene, tuttavia, che il nuovo articolo 119 non debba essere necessariamente interpretato nel senso di escludere compartecipazioni a tributi erariali diverse da quelle ripartite in base al criterio geografico. Inoltre, nel sistema attuale, la quota IVA destinata ad alimentare il fondo perequativo potrebbe essere vista come uno dei tanti sistemi a cui si può ricorrere per far sì che l'importo del fondo da ripartire ogni anno tra le regioni venga determinato in modo automatico.

Infine, il ventaglio delle entrate delle regioni rispetto alle quali calcolare la capacità di autofinanziamento. In base al comma 4 del nuovo articolo 119 si potrebbe ritenere che il fondo, in futuro, dovrà realizzare la perequazione delle entrate prendendo a riferimento il gettito dei tributi erariali compartecipati in base al criterio geografico sommato a quello di tutti i tributi propri ed a quello delle altre entrate proprie autonomamente introdotte dalle singole regioni.

Nel sistema attuale, al contrario, si considera - oltre al gettito dei tributi erariali compartecipati in base al criterio geografico - quello prodotto solo da alcuni dei tributi propri vigenti. Per rispettare, alla lettera, le indicazioni del comma 4 sarebbe quindi

indispensabile, modificando la disciplina del fondo di cui al d. lgs. 56, ampliare il numero delle entrate proprie rispetto alle quali si effettua la perequazione. Ma va ricordato che, più si va in questa direzione, più si complica la procedura di riparto.

Funzioni di indirizzo e controllo dei consigli regionali.

Il nuovo assetto dell'ordinamento regionale è caratterizzato, dopo le leggi costituzionali n.1 e n.2 del 1999, dal rafforzamento dei Presidenti dei governi regionali.

L'area delle competenze e delle funzioni del sistema delle autonomie è ampliata per effetto delle leggi di "federalismo amministrativo e fiscale" della XIII legislatura. Nella stessa direzione è orientata la legge costituzionale di riforma del titolo V della Costituzione.

La stagione costituente degli Statuti può rendere più ampio e più governabile il disegno delle autonomie regionali, locali e funzionali, secondo un modello federale.

Nel procedere verso questa costruzione gli Statuti partono: da una situazione caratterizzata da un forte spostamento dell'asse del potere sui governi regionali a scapito delle assemblee elettive; dalla tensione fra accentramento regionale conformato secondo lo schema "ministeriale" e area delle autonomie infraregionali.

Si può dire che gli Statuti debbano confrontarsi con questi problemi: costruendo le basi per un recupero, da parte dei Parlamenti regionali, di funzioni di indirizzo e controllo capaci di: guidare e ordinare un sistema policentrico di autonomie territoriali e funzionali; misurare i risultati delle politiche regionali e della gestione delle "reti" infraregionali in termini di servizi resi ai cittadini.

Lo strumento determinante per la definizione di linee di indirizzo da parte del Consiglio regionale è il bilancio.

La funzione allocativa del bilancio (ripartizione delle risorse per grandi settori, definizione delle politiche pubbliche, indicazione delle linee-guida per la gestione) ha visto innovazioni significative introdotte sia dalla legge cosiddetta Ciampi, che dalle riforme amministrative in materia di direttive annuali dei Ministri e di controllo strategico. Questa disciplina statale sembra poter "resistere", come legislazione di principio, con riferimento alla competenza statale di legislazione concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Gli Statuti possono dettare i principi e le regole essenziali del procedimento (sessione di bilancio) e della struttura del bilancio, affidando alla legge regionale ed ai regolamenti consiliari gli spazi da riempire.

La decisione di bilancio affidata al Consiglio, su proposta del governo regionale, copre le due aree fondamentali: quella dell'equilibrio generale della finanza regionale e locale nell'ambito delle compatibilità fissate dall'Unione Europea e dal Parlamento della Repubblica (fiscal policy); quella della ripartizione delle risorse e della definizione delle politiche pubbliche regionali (funzione allocativa).

Le funzioni di controllo del Consiglio regionale devono essere, in questo disegno, ancorate al processo di bilancio e costruite in modo simmetrico rispetto alla fase decisionale.

Il controllo strategico ha ad oggetto la misurazione e valutazione dei risultati in termini di: coerenza del quadro complessivo della finanza regionale e locale rispetto ai parametri posti in sede europea e in sede nazionale; attuazione delle "politiche pubbliche regionali"; economicità ed efficienza comparativa della gestione (benchmarking, rating) delle reti dei centri responsabili regionali, locali e funzionali.

E' esclusa qualunque forma di controllo di legittimità sugli atti, sia della Regione, sia degli enti infraregionali. Queste forme di controllo possono considerarsi direttamente cadute, senza bisogno di legislazione interposta, con l'esplicita abrogazione degli articoli 125 e 130 della Costituzione del '48.

Esclusivamente per il controllo "macro" sulle compatibilità generali della finanza regionale e locale (patto di stabilità e crescita europeo; patto di stabilità interno) lo Statuto può prevedere che il controllo sia esercitato dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali. Questo tipo di controllo può essere affidato alla Corte dei conti della Repubblica in funzione di ausilio all'organo parlamentare competente (oggi la Commissione bicamerale di cui all'art.11 della legge costituzionale n.3/2001).

I controlli di gestione in senso proprio ("micro") sono esercitati, secondo il modello dei controlli interni disciplinato dal decreto legislativo n.286/99, dalle amministrazioni regionali, dagli enti locali, dagli enti funzionali.

Il controllo esterno, in funzione di referto ai Consigli regionali, può essere affidato alle Autorità indipendenti o alle Sezioni regionali della Corte dei conti (a seconda della scelta alternativa compiuta in materia).

Proposte conclusive

Il CNEL intende, quindi, sottolineare:

Riguardo al problema dell'applicabilità immediata o differita della riforma, ferma restando l'applicabilità immediata della riforma, si ritiene che, per esigenze di ordine logico, è opportuno che lo Stato provveda alla previa emanazione - (che da più parti si auspica avvenga quanto prima) - dei decreti di trasferimento delle risorse finanziarie e umane e, contestualmente, alla riorganizzazione degli apparati centrali. Infatti, la redistribuzione delle funzioni deve accompagnarsi al trasferimento delle risorse necessarie ai fini di un efficace ed efficiente esercizio delle stesse.

Il CNEL, peraltro, ritiene apprezzabili tutti quegli strumenti (quali la Cabina di Regia, la Commissione bicamerale per le questioni regionali, la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza unificata) che consentono, nella prima fase, una gestione condivisa del cambiamento.

Riguardo al tema della sopravvivenza o meno del limite dell'interesse nazionale, si ritiene che questo continui a vivere. Infatti, tale sopravvivenza è chiaramente desumibile dalle

norme contenute negli articoli 5, 120 (relativo ai poteri sostitutivi statali) e 118 (sulla sussidiarietà verticale collegata alla ponderazione degli interessi) della Costituzione.

Nella nuova formulazione, la Costituzione indica una traccia all'interprete, poiché sia le materie di competenza esclusiva dello Stato che i presupposti dell'esercizio dei poteri sostitutivi segnano la positivizzazione di alcune forme di manifestazione dell'interesse generale. Ciò significa, in sostanza, che quell'interesse è stato per così dire *esemplificato*.

Per quanto riguarda la sopravvivenza dell'interesse delle altre regioni, nonostante la dizione dell'art.116 faccia intravedere la possibilità di una sorta di regionalismo asimmetrico e concorrenziale, rimane fermo, ad avviso del CNEL, quale base fondante del nostro ordinamento, il principio di regionalismo cooperativo e solidaristico.

Tale principio giustifica la sussistenza, oltre che dell'interesse nazionale, anche di quello delle altre regioni.

Riguardo al tema degli strumenti della programmazione negoziata, il CNEL ritiene opportuno che tali strumenti siano rivisti alla luce della riforma costituzionale che rende ancora più attuale l'esigenza di rivisitare la normativa relativa ai rapporti tra Stato e Regioni e, quindi, anche quella concernente i processi di programmazione negoziata, in termini di sinergia e codecisione.

L'ipotesi di rivisitazione della normativa vigente, dovrebbe porre al centro, come snodo nazionale, l'intesa istituzionale di programma ed i relativi accordi di programma quadro. Dovrebbero essere soppresse tutte le altre norme regolative di interventi subregionali (salvo, forse, il contratto di programma). L'originaria impostazione dei patti territoriali è certamente superata per quanto riguarda la localizzazione ed il finanziamento degli interventi produttivi dalla normativa che assegna alle regioni il governo del territorio e dal perfezionamento di strumenti automatici di finanziamento delle imprese (legge 488, credito d'imposta, Tremonti - bis).

Il nucleo vitale di tale istituto (il positivo impegno comune di forze sociali e istituzioni per individuare le potenzialità di un territorio, il superamento della polverizzazione comunale, l'impegno dei soggetti pubblici e privati a programmare e realizzare gli investimenti in infrastrutture e servizi più idonei ad individuare e valorizzare le potenzialità di sviluppo locali) dovrebbe costituire il cuore di una sorta di intesa subregionale tra la regione e gli enti locali, le forze sociali che valorizzi, ai fini della distribuzione delle risorse i processi territoriali di concertazione sociale e consenta un'articolazione del territorio meno frammentaria.

L'organo collegiale di snodo di una simile costruzione potrebbe essere rappresentato dalla Conferenza Stato-Regioni e, a livello di ciascuna regione, dal Consiglio delle autonomie locali previsto dal nuovo ultimo comma dell'articolo 123 della Costituzione.

Il Cipe dovrebbe costituire la sede delle decisioni di competenza nazionale e la sede di determinazione delle scelte con le quali la parte statale si presenta al confronto con le regioni.

Un incentivo alla costruzione delle intese potrebbe essere rappresentato dall'utilizzazione combinata delle norme contenute nella legge sul terremoto in Umbria e Marche (che attribuisce in via ordinaria al Presidente della Regione o a un suo delegato la responsabilità di gestione delle risorse destinate ad un'intesa), dell'articolo 5 della legge 144/99 (che consente la mobilità di risorse da un accordo in ritardo di attuazione ad un altro, superando il vincolo di bilancio), delle nuove norme in materia di fondo unico di investimenti negli enti di previsione dei singoli ministeri, intese come quota nazionale delle risorse impegnate in un'intesa.

Riguardo al tema della sussidiarietà orizzontale

L'espresso riconoscimento dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sottolinea, ad avviso del CNEL, il ruolo di partecipazione delle Forze Sociali. La partecipazione delle parti sociali deve essere promossa da tutti i soggetti istituzionali (Stato, Regioni, Enti locali), così come disposto dalla stessa norma costituzionale. E' auspicabile, ad avviso del CNEL, che tali forme di partecipazione vengano inserite negli Statuti regionali di prossima emanazione.

Riguardo al tema della definizione delle competenze legislative in materia di diritto del lavoro, si ritiene che la disciplina del contratto e del rapporto di lavoro e la disciplina del diritto sindacale rientrino nella nozione di "ordinamento civile" e, quindi, siano rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

L'espressione "tutela e sicurezza", assoggettata a legislazione concorrente, evoca, invece, la parte più propriamente amministrativa del diritto del lavoro (servizi per l'impiego, agenzie di mediazione e intermediazione, incentivi all'occupazione, promozione di commissioni di conciliazione di vertenze individuali e collettive, igiene e sicurezza del lavoro,).

Per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali, ad avviso del CNEL, dovrebbero rientrare nel novero delle materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato.

Tale impostazione discende, in primo luogo, dalla stessa previsione di cui all'art.38 della Costituzione e, in secondo luogo, dall'esigenza di preservare l'uniformità di trattamento a livello nazionale.

Riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di competenza esclusiva dello Stato, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, si ritiene che:

l'individuazione dei diritti sia desumibile non solo dalla prima parte della Costituzione, sia in via diretta che in via indiretta, ma anche da atti internazionali cui l'Italia ha aderito;

l'essenzialità del livello delle prestazioni sia da intendersi nel significato di contenuto tale da realizzare l'effettività del diritto, fermo restando un margine di valutazione politica circa l'entità dei bisogni che richiedono una prestazione uniforme sull'intero territorio nazionale.

E' possibile, peraltro, una certa flessibilità nella determinazione dei livelli minimi da parte dello Stato, d'intesa con le regioni, in relazione al mutamento dei bisogni collettivi e al cambiamento delle condizioni economico - sociali.

E' auspicabile, quindi, ad avviso del CNEL, che siano costituiti Osservatori Statali, con la presenza al loro interno di rappresentanze sociali, per monitorare le prestazioni erogate a livello regionale (anche al fine dell'attivazione, da parte dello Stato, dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 120 Cost.).

Riguardo al tema della nuova formulazione dell'art.119, il CNEL intende sottolineare quanto segue: come noto è stato istituito un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Tale dizione lascerebbe intendere che le altre regioni - quelle con maggiore capacità fiscale - debbano essere in grado di finanziare le funzioni loro attribuite solo con entrate proprie e con tributi erariali compartecipati in base al criterio geografico. Nella situazione attuale, tuttavia, ciò non si verifica. Il problema potrebbe essere risolto, ad esempio, graduando le attuali compartecipazioni in base al criterio geografico e in relazione ad un'adeguata salvaguardia dei livelli essenziali e assegnando il fondo perequativo solo alle regioni deboli.

Riguardo al tema dei controlli, il CNEL intende evidenziare quanto segue.

Come noto, i controlli di legittimità sugli atti della Regione e degli enti locali sono stati soppressi, senza bisogno di legislazione interposta, con l'esplicita abrogazione degli articoli 125 e 130 della Costituzione del '48.

Potrebbe ritenersi, invece, possibile ad avviso del CNEL esclusivamente un controllo "macro" sulle compatibilità generali della finanza regionale e locale (patto di stabilità e crescita europeo; patto di stabilità interno). Tale forma di controllo potrebbe essere esercitata dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali.

I controlli di gestione in senso proprio ("micro") sono esercitati, secondo il modello dei controlli interni disciplinato dal decreto legislativo n.286/99, dalle amministrazioni regionali, dagli enti locali, dagli enti funzionali.

Il controllo esterno, in funzione di referto ai Consigli regionali, può essere affidato alle Autorità indipendenti o alle Sezioni regionali della Corte dei conti (a seconda della scelta alternativa compiuta in materia).