

PRENDETE POSIZIONE

PREMIERATO. APPROFONDIMENTO E CONFRONTO NELL'ESECUTIVO UIL

Introduzione Ivana Veronese – Segretaria Confederale UIL

Poco più di un anno fa abbiamo organizzato un seminario di approfondimento sul Disegno di Legge dell'autonomia differenziata, con la consapevolezza di essere un'Organizzazione sindacale che crede che le riforme istituzionali e la distribuzione dei poteri fra stato centrale e autonomie locali, non sono elementi neutri rispetto alla qualità dei servizi, all'efficienza della macchina pubblica, da cui deriva in buona misura, anche la qualità di vita delle persone.

Proprio per l'importanza che assume il tema del Disegno di Legge Costituzionale per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, abbiamo deciso di affrontarlo all'interno dell'Esecutivo allargato UIL e approfondirlo tramite un serio confronto e non come avviene in molti talk show all'interno dei quali si discute in maniera confusa e disordinata e si ascolta solo senza alcuna possibilità di interagire.

I fatti di cronaca sugli ormai famosi “manganelli di Pisa”, i ripetuti interventi del Presidente della Repubblica e le conseguenti polemiche politiche, hanno acceso i riflettori sul processo di riforma costituzionale per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, il cosiddetto premierato.

Termine quest'ultimo abbastanza ambiguo che i politologi tendono ad utilizzare per indicare forme di governo parlamentare in cui il capo dell'esecutivo (Premier) è in qualche modo legittimato direttamente dal voto popolare.

Non è certo la prima volta che la politica, il Parlamento, cercano di mettere mano alle riforme Istituzionali e Costituzionali, non sempre con successo.

Noi riteniamo che per un rinnovamento del Paese e una drastica riduzione delle disuguaglianze, occorrono riforme molto più ampie, condivise e partecipate anche dalle forze sociali.

Le riforme sulle regole, sui compiti e sulle funzioni delle istituzioni, sia centrali che periferiche “o sono del sistema o non lo sono”.

Il risultato è che ad oggi abbiamo un Paese in perenne transizione che dura da almeno 40 anni.

L'attuale Governo ha scelto una strada diversa, con un intervento riformatore, sostanzialmente vincolato a due obiettivi: da una parte l'autonomia differenziata, dall'altra la strada del premierato.

Un percorso di certo non condiviso e non partecipato. Un'audizione non è confronto e condivisione.

E qui sorge subito una prima domanda: possono coesistere due proposte che rappresentano una contraddizione in termini?

Da una parte una riforma spinta verso il cosiddetto “neo regionalismo” con più poteri legislativi e amministrativi alle Regioni, dall'altra una riforma che accentra i poteri su “Palazzo Chigi”.

In ogni caso, l'autonomia differenziata e il premierato, sono riforme che potrebbero cambiare radicalmente la Costituzione non solo in riferimento agli assetti istituzionali ma anche agli equilibri sociali ed economici.

E qui, la bussola deve essere la nostra Carta costituzionale e in particolare l'articolo 3 laddove si sancisce che *“è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*.

Gli obiettivi di efficacia ed efficienza del sistema politico e amministrativo rimangono, per noi, obiettivi prioritari da perseguire.

Lo stiamo verificando con il PNRR e le difficoltà che il nostro sistema istituzionale e amministrativo ha nel mettere a terra i progetti.

La stabilità, la governabilità e soprattutto la partecipazione delle forze sociali, sono condizioni essenziali per rispondere al contrasto alle nuove e vecchie disuguaglianze.

L'obiettivo della stabilità dei Governi, processo politico-istituzionale aperto con il bipolarismo, deve essere incentrato sul metodo del confronto e del dialogo sociale tra Governo, politica e corpi intermedi.

Insistiamo sul tema della partecipazione, del dialogo sociale e del coinvolgimento sostanziale e non informativo delle parti sociali.

È un argomento che rientra a pieno titolo nelle riforme. Il metodo del confronto è anche sostanza.

Da tempo ormai, il Governo, ci convoca per comunicarci quello che il Consiglio dei Ministri ha già deciso o per presentarci un pacchetto già definito che andrà al Consiglio dei Ministri da lì a qualche ora.

Oppure, come accade per il PNRR, con riunioni della cabina di regia informative, della durata di un'ora, con CGIL, CISL ed altri 4 soggetti sindacali scarsamente o scarsissimamente rappresentativi, per raccontarci argomenti che abbiamo già letto il giorno prima sui giornali.

Poniamoci una domanda: come potrebbe essere in futuro il dialogo sociale con una o un Presidente del Consiglio eletto direttamente dai cittadini?

E qui non si tratta di tirare in ballo il concetto della donna o uomo solo al comando.

In parte lo viviamo e lo stiamo già sperimentando nei territori dove Sindaci e Presidenti di Regione vengono eletti direttamente dai cittadini e il coinvolgimento delle parti sociali è ai minimi termini o sostanzialmente in mano alla sensibilità del singolo eletto di turno.

È quello che il Segretario generale della UIL, PierPaolo, ha detto al Ministro Casellati durante l'incontro sul tema delle riforme istituzionali.

In quell'occasione, la UIL aveva dato la propria disponibilità a discutere su come rendere più stabili i Governi, tenendo però presente i pesi e i contrappesi della nostra Costituzione e del ruolo dei corpi intermedi.

Avevamo posto il tema di non mettere in alcun modo in discussione le prerogative e le funzioni del Capo dello Stato.

Abbiamo ribadito come fosse indispensabile aprire, contestualmente alle riforme costituzionali, un confronto su una riforma elettorale che mettesse in prima fila la possibilità per le elettrici ed elettori di scegliere i propri e le proprie rappresentanti. Tutto questo perché per noi, governabilità è sinonimo di un programma politico omogeneo e condiviso e riguarda senz'altro la struttura istituzionale, sicuramente da riformare, ma riguarda anche la Legge elettorale da cambiare.

Il dibattito che si è aperto con la riforma dei poteri del Presidente del Consiglio, ma anche sull'eccessivo uso della decretazione di urgenza e la continua richiesta di fiducia al Parlamento, ha messo in luce un problema che si pone da anni circa le prerogative del Parlamento e dei poteri del Capo dello Stato.

Se le prerogative del Parlamento vanno salvaguardate dall'eccessivo ricorso alla fiducia, che strozza il dibattito parlamentare, se va rafforzato l'esecutivo, sottraendolo per quanto possibile a continui ricatti di questa o quella forza politica, se occorre conciliare l'equilibrio dei poteri del Capo dello Stato con quelli del Presidente del Consiglio, allora bisogna indicare nuove modalità di compatibilità tra queste esigenze. Vanno sicuramente dati più poteri al Presidente del Consiglio dei Ministri, quali ad esempio la revoca dei Ministri e al posto della decretazione di urgenza il Governo dovrebbe poter dettare l'agenda al Parlamento sulle proprie iniziative di Legge e andrebbe limitato il ricorso alla fiducia solo per la Legge di Bilancio.

Invece, con il Disegno di Legge costituzionale sul premierato, a nostro giudizio, si modifica alla radice il nostro sistema istituzionale passando da una Repubblica Parlamentare ad una “Repubblica Presidenziale o semi Presidenziale”.

In questo modo si riducono ancor di più le prerogative del Parlamento in quanto si è scelta la strada di un sistema di “premierato forte” se non “fortissimo”, che unisce vari limiti alla fiducia parlamentare che formalmente rimane, ma che viene fortemente condizionata dall’elezione diretta del Presidente del Consiglio.

E su questo, ci corre l’obbligo di sottolineare che un passaggio così delicato per la vita delle nostre istituzioni si sarebbe dovuto fare non attraverso un Disegno di legge Costituzionale, sulla base dell’articolo 138 della Costituzione, bensì avrebbe meritato lo strumento della “Convenzione per le riforme istituzionali” ovvero, una Commissione redigente mista, costituita su base proporzionale, da Parlamentari e non Parlamentari, con la partecipazione di esperti delle parti sociali e della società civile. Non è un caso che nel corso delle audizioni in Senato sulla riforma, da alcuni costituzionalisti è arrivato l’invito a evitare riforme approvate dalla sola maggioranza. Tornando sul merito del Disegno di Legge, non solo si cambia la natura della nostra Repubblica ma si mettono in forte discussione i poteri e le prerogative del Capo dello Stato.

Per come è stata disegnata la proposta di revisione costituzionale, ci troviamo di fronte ad un ruolo per il Presidente della Repubblica che da “arbitro imparziale” diventa un “notaio”.

In questo modo si rafforza la figura del Presidente del Consiglio, ma contestualmente si indebolisce quella del Presidente della Repubblica con il rischio che si instauri una sorta di “diarchia istituzionale”.

Il Presidente della Repubblica non avrà più il potere di nominare il Capo del Governo, come previsto ora, ma si limiterà a conferire al Presidente del Consiglio eletto l’incarico di formare il governo.

È pur vero che rimarrà tra i poteri del Capo dello Stato la nomina dei ministri, ma essendo questi scelti dal premier, questo potere in pratica si trasformerebbe in una specie di “atto praticamente dovuto”.

Il premier potrà proporre al Presidente della Repubblica anche la revoca dei ministri. Quanto allo stop sulla nomina di nuovi Senatori a vita, da parte del Presidente della Repubblica, ci limitiamo a dire che i Senatori a vita non sono il problema delle nostre istituzioni ma, con la mancata nomina, il nostro Paese si priverà della presenza in Parlamento di personalità di rilievo nell’ambito della cultura e della scienza.

Nel frattempo, nell’iter parlamentare, il Disegno di Legge originario ha subito delle modifiche con un emendamento della maggioranza che va a cambiare in parte alcune criticità da noi evidenziate in audizione e che erano emerse nel corso dell’iter dibattimentale.

In primo luogo, viene sancito che il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere anche durante il cosiddetto “semestre bianco” quando si registra uno degli automatismi che portano allo scioglimento. Li ricordiamo: revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto; dimissioni volontarie del Presidente del Consiglio eletto, che può proporre lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica che lo dispone; caduta del “secondo premier”.

Con l’emendamento presentato al Disegno di Legge, vi è anche la possibilità che in caso di impedimento permanente o decadenza del Premier eletto, il Presidente della Repubblica può conferire, per una sola volta nel corso della legislatura, l’incarico di formare il Governo a un altro parlamentare eletto nelle liste in collegamento con il Presidente del Consiglio.

Mentre si chiarisce che in caso di sfiducia al premier eletto è previsto lo scioglimento automatico e non la sostituzione con un'altra persona dello stesso schieramento, cosa possibile questa solo in caso di dimissioni volontarie, nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza.

Non ci convince l'assenza della "sfiducia costruttiva", trovando abbastanza "pasticciato" il procedimento previsto in caso di sfiducia del Presidente eletto direttamente dai cittadini.

A nostro avviso, o si introduce il meccanismo della sfiducia costruttiva, o altrimenti, in caso di sfiducia, sarebbe meglio andare direttamente a nuove elezioni.

Si sana la criticità dell'assenza del tetto dei mandati per l'elezione del Premier.

Infatti, con l'emendamento, si introduce un'importante novità rappresentata dal tetto di due mandati consecutivi, elevati a tre se i primi due hanno durata complessiva inferiore a 7 anni e mezzo.

Si modifica, ma solo parzialmente un altro punto che noi riteniamo dirompente e che riguarda il premio di maggioranza per la ripartizione dei seggi in Parlamento.

Nel disegno di legge originario si prevedeva di inserire in costituzione un premio di maggioranza fissato al 55%.

Ora con l'emendamento, rimane la costituzionalizzazione di un premio di maggioranza attraverso specifica legge elettorale, ma non più con una soglia prefissata.

Permane in ogni caso la necessità di modificare la Costituzione se si vuole cambiare il sistema di voto.

Per l'elezione diretta del Premier, si continua a non prevedere una legge elettorale che assegni un premio di maggioranza con una soglia molto alta vicino al 50% o un eventuale ballottaggio in caso di percentuali inferiori.

In sintesi, in un periodo di disaffezione delle persone alle competizioni elettorali, ci potremmo trovare di fronte al paradosso di una affluenza alle urne del 60% degli elettori ed elettrici e con la lista più votata che raggiunge il 30% dei consensi.

Ciò significa che questa lista ha diritto alla maggioranza assoluta dei seggi con il conseguente risultato di trovarci di fronte ad un "premier di minoranza" in quanto eletto dal 18% degli aventi diritto al voto.

Fin qui il Disegno di Legge.

Noi crediamo che la giusta via sia una riforma della legge elettorale con la reintroduzione delle preferenze e con l'invito a optare solo per l'indicazione del candidato premier da parte delle coalizioni, al momento del voto.

In questo modo il Capo del Governo non viene eletto direttamente dai cittadini, bensì dal Parlamento su proposta del Capo dello Stato.

Va poi introdotto il principio della "sfiducia costruttiva", consentendo in tal modo al Parlamento di poter cambiare il Capo del Governo con una mozione di sfiducia e con una maggioranza che ne indichi il nuovo.

Occorre, inoltre, superare il nodo delle "garanzie dell'opposizione", non con generici rinvii ai regolamenti parlamentari, ma costituzionalizzandole.

Ma, il nostro Paese ha anche bisogno di riforme istituzionali più ampie a iniziare dalla revisione del Titolo V della Costituzione, insieme al superamento del sistema del "Bicameralismo perfetto" con l'istituzione del "Senato delle Autonomie" che sia veramente rappresentativo dei territori.

Alcune materie oggi di competenza concorrente sia dello Stato che delle Regioni devono essere riportate in seno alla competenza esclusiva dello Stato, citando a titolo esemplificativo il commercio con l'estero, tutela e sicurezza del lavoro, grandi reti di trasporto, produzione e distribuzione di energia.

E con la revisione del Titolo V della Costituzione andrebbe tolta dall'agenda politica del Paese la Legge sull'autonomia differenziata.

Una Legge, che come abbiamo già avuto modo di dire, così come disegnata dal testo normativo approvato dal Senato, rischia di accentuare le differenze e le disuguaglianze sociali e territoriali.

Siamo di fronte a una norma che creerà 21 Regioni a Statuto speciale e un neocentralismo regionale.

Non ci possiamo permettere che i diritti di cittadinanza vengano garantiti a seconda della zona geografica in cui si nasce e si vive.

Il regionalismo rafforzato rischia di mettere in discussione definitivamente il carattere pubblico, nazionale e universale del diritto alla salute e all'istruzione.

Vi è la concreta possibilità di mettere in discussione i contratti collettivi nazionali di lavoro in questi settori e si rischia seriamente di reintrodurre le gabbie salariali di antica memoria.

Per noi ci sono diritti fondamentali delle persone che non possono e non devono essere oggetto di autonomia differenziata: ci riferiamo al diritto all'istruzione, al diritto alla salute e sicurezza, al diritto al lavoro.

Sono questi i diritti centrali al pari di quelli civili del voto, della libertà, della partecipazione, del rispetto della dignità delle persone.

Crediamo poi che, prima di parlare di autonomia differenziata, si debba fare ogni sforzo per porre sullo stesso piano tutti i territori, con investimenti infrastrutturali e con risorse per assicurare i diritti civili e sociali in ogni parte del Paese: dal Nord al Sud, dalle aree urbane alle aree interne.

Contestualmente vanno trovate le risorse nel Bilancio ordinario dello Stato per finanziare i livelli essenziali delle prestazioni e creato un fondo di perequazione tra territori “ad alta capacità fiscale” e quelli “a minore capacità fiscale”.

Il Paese ha bisogno di riprendere il cammino delle riforme e completare il percorso del decentramento amministrativo e fiscale, che si è interrotto in questi ultimi anni, e mettere mano anche al pasticcio fatto con le Province.

In questa ottica sarà importante chiarire, una volta per tutte, compiti e responsabilità, in modo tale da assicurare al sistema degli Enti Territoriali il finanziamento integrale, attraverso i costi standard delle funzioni pubbliche attribuite.

La riforma del Codice delle Autonomie prevista dal PNRR è, a nostro avviso, l'occasione per ridisegnare gli organi e le funzioni degli Enti Locali, con l'intento di semplificarne e razionalizzarne l'ordinamento.

Come vedete abbiamo messo “molta carne al fuoco” e abbiamo posto temi e quesiti che sottoponiamo alle nostre e ai nostri graditi e autorevoli ospiti.

Abbiamo iniziato questa nostra relazione con i “manganelli di Pisa”.

Noi ci associamo, senza se e senza ma, alle parole del Presidente della Repubblica per ribadire che è intollerabile usare manganelli contro gli studenti che manifestano pacificamente. Quelle ragazze e quei ragazzi rappresentano il futuro di questo Paese. E per loro vogliamo costruire un “progetto per il Paese” imperniato sui principi dell’uguaglianza, della coesione, della solidarietà, della libertà, della democrazia, della partecipazione ed esigibilità dei diritti civili e sociali.

Buon confronto