

# Vademecum sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi: le ragioni del NO

Studio a cura della Segreteria Generale e dell'Ufficio Legislativo  
CSA – FIADEL in collaborazione con l'Ufficio Stampa

Francesco Garofalo – Nicola Coco – Marco Cerigioni

Giugno 2016

# La riforma costituzionale Renzi-Boschi e il referendum

## Perché il referendum?

L'approvazione del testo della legge costituzionale è stata deliberata in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai 2/3 dei membri di ciascuna Camera, per cui, **ai sensi dell'art. 138 comma 3 Cost.**, entro 3 mesi dalla data di pubblicazione del testo in Gazzetta Ufficiale, ove ne facciano domanda 1/5 dei membri di una Camera o 500mila elettori, deve darsi luogo a **referendum popolare**.

- E' un referendum di tipo **costituzionale a carattere confermativo**.
- E' un referendum che **non richiede un quorum**, per cui anche un esiguo numero di partecipanti può determinarne l'esito, purchè superi il numero dei voti conseguiti dallo schieramento opposto.

### Articolo 138

*Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.*

*Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare [cfr. art. 87 c.6] quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata [cfr. artt. 73 c.1, 87 c.5 ], se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.*

*Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.*

Disegno di legge costituzionale n.1429-D " Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero di parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione", approvato in seconda votazione alla Camera il 12 aprile 2016.

G.U. n.88 del  
15/4/2016



## Elementi di criticità: linee generali

- **Lesione del principio di cui all'art.5 Cost.** che riconosce autonomie locali e adegua i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.
- **Rimozione del diritto al voto** di cui all'art.48 Cost., con la trasformazione del Senato in un consesso di nominati da altri organi.
- **Compressione/menomazione del principio della sovranità popolare**, attraverso le norme che alterano le funzionalità e la dialettica parlamentare nell'ambito della Camera, con particolare riferimento a quelle relative alla sua composizione e alle procedure per la formazione delle leggi.
- L'attuale legge elettorale, strettamente connessa alla nuova Costituzione, **dilata all'inverosimile il premio di maggioranza**, creando una massa di deputati-fantasma, mai eletti dal popolo, compromettendo anche il supremo principio della rappresentanza.
- Si instaura una sorta di **bicameralismo asimmetrico**, che sconfessa la scelta iniziale di adottare un modello monocamerale, funzionale alla riduzione sostanziale dei tempi e dei costi della politica.
- **Il Senato –pur non essendo eletto democraticamente dal popolo – conserva tutta una serie di prerogative istituzionali** assai rilevanti e interloquisce su ogni progetto di legge elaborato dalla Camera.
- Tutti i componenti del Senato godono **dell'immunità parlamentare**, inizialmente cancellata dal testo della riforma e celermente reinserita alla chetichella, diventando possibile rifugio per consiglieri regionali (che lo compongono per l'80%) inquisiti e indagati.
- La riforma costituzionale è stata realizzata attraverso **colpi di mano "fiduciari" da parte del Governo**, che in tal modo ha scavalcato il Parlamento, il cui ruolo di Assemblea Costituente è unico ed esclusivo, senza alcuna possibilità di delega.



## Perché CSA e FIADEL dicono NO alla riforma?

- Al di fuori di ogni ragionamento politico/partitico, la riforma Renzi-Boschi è stata tecnicamente definita come un **“ritorno al centralismo”** che rimette interamente nelle mani dello Stato un’ampia parte dei poteri e delle funzioni che la Costituzione del ’48 aveva equamente distribuito, attraverso criteri di democrazia, partecipazione e pluralismo, tra i diversi organi ed entità componenti la Repubblica.
- In particolare, la riforma stravolge uno dei principi cardine della Carta del 1947 (art. 5): l’impegno della Repubblica nel **“riconoscere e promuovere”** le **autonomie locali**, favorendo, altresì, il **“più ampio decentramento amministrativo”**.
- La modifica più significativa del trattamento che la riforma riserva alle Autonomie Locali – oltre alla soppressione delle Province anticipata da una legge ordinaria – è certamente la sottrazione di ben **24 materie** alle Regioni, che vengono così riportate nella **potestà legislativa esclusiva** dello Stato.
- Come se non bastasse un simile saccheggio di materie e competenze, la riforma Renzi-Boschi ha sancito la **clausola di supremazia**, in base alla quale, **su proposta del Governo**, può essere emanata una legge che consente al Governo stesso di **“intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, cioè, su quel po’ che resta della legislazione regionale, “quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale”**.
- Lo **“sterminio” della legislazione regionale**, nei termini e nei modi con cui viene attuato dalla riforma costituzionale, è un fatto decisamente nuovo e molto inquietante per uno Stato che continua a proclamarsi **“di Diritto”**, che può produrre effetti molto utili a chi se ne avvale; un po’ meno, invece, a quanti vi dipendono o, comunque, ne facciano parte.
- In concreto, è fortissimo il sospetto che questo tipo di operazione sia stato appositamente studiato allo scopo di svuotare l’ente, oltre che dei suoi compiti istituzionali, **anche del personale ivi impiegato**.
- L’esperienza di quanto successo dopo l’abolizione delle Province, infatti, insegna che **la ricollocazione dei dipendenti degli enti locali è impresa ardua se non impossibile**, vuoi per mere questioni di bilancio, vuoi perché gli assetti organizzativi degli enti medesimi dovrebbero essere totalmente stravolti per accogliere e mettere a profitto una tale massa di lavoratori.
- Molto sospetta – in tale prospettiva – è l’attenzione dimostrata dalla riforma costituzionale all’uso del termine **“funzioni”**, relativamente alle Regioni, mentre per le competenze del legislatore si parla esclusivamente di **“materie”**. Tale dicotomia trova riscontro nella recente riforma dei Comparti di contrattazione collettiva il cui numero è stato ridotto da 11 a soli 4, i primi dei quali sono le **“Funzioni centrali”** e le **“Funzioni locali”**. Considerato che, nella precedente denominazione, le Funzioni Locali erano quelle proprie delle **“Regioni e Autonomie Locali”**, è ovvio rite-

nera che fra tale innovazione e la riforma costituzionale sussista un collegamento, nella prospettiva cui s'è accennato.

- **In definitiva, il depauperamento delle competenze delle Regioni, va di fatto a generare enormi sacche di personale potenzialmente in esubero che, a fronte della possibile applicabilità del Jobs Act al comparto del pubblico impiego, rischia seriamente la perdita del posto di lavoro. (\*)**
- Questi aspetti sono ancor oggi sottaciuti nei dibattiti, mediatici e non, che si stanno sviluppando attorno alla riforma. La riforma del Senato e delle procedure degli iter legislativi catalizzano gli interessi politici e giornalistici molto più di quanto non facciano le tematiche ritenute prioritarie da CSA.
- Peggio ancora, a nostro avviso, è **ridurre tutta la questione delle riforme a un puro e semplice SI o NO al Governo Renzi**. E' assolutamente vero – ed è nostro obiettivo dimostrarlo – che da parte della maggioranza sia in atto da tempoun'ampia e articolata strategia volta, da un lato, ad accentrare poteri e funzioni nelle mani del Governo stesso (così anche da renderlo il più possibile inattaccabile nelle proprie decisioni) e dall'altro a depotenziare tutte le realtà che costituiscono reali o potenziali sacche di resistenza (a cominciare dai sindacati). Ma CSA e FIADEL intendono ancora una volta ribadire che il proprio schieramento sul fronte del NO risponde esclusivamente alle logiche del proprio mandato istituzionale: difendere i sacrosanti diritti dei lavoratori del comparto Regioni-Autonomie Locali, e di quelli delle Aziende pubbliche e private del settore Igiene Ambientale.

CSA e FIADEL rivendicando la priorità della tutela e difesa dei lavoratori del pubblico impiego - in principal modo del nuovo comparto funzioni locali- dicono NO alla riforma costituzionale a fronte delle gravi ricadute sul piano occupazionale che essa può avere nei confronti delle circa 500mila persone attualmente impiegate a vario titolo nelle amministrazioni e nelle Aziende collegate.

(\*)La **Corte di Cassazione**, con la [sentenza n. 11868 della sezione Lavoro](#) depositata il 9 giugno 2016, ha stabilito che il licenziamento del personale del **pubblico impiego** non è disciplinato dalla "[legge Fornero](#)", bensì si applica l'**articolo 18 dello Statuto dei lavoratori**(l. 300/1970), fino a un "intervento normativo di armonizzazione".



## L'iter parlamentare della riforma costituzionale

- Prima presentazione in Senato: 8 aprile 2014 (approvato in prima lettura)
- Approvato alla Camera il 10 marzo 2015 (prima deliberazione) con alcune modifiche
- Ritorno in Senato, che lo approva il 13 ottobre 2015, senza modificazioni.
- Definitiva approvazione alla Camera l'11 gennaio 2016
- Ratifica definitiva del Senato (seconda deliberazione): 12 aprile 2016.



## La struttura del decreto Renzi/Boschi

- E' composto da 42 articoli che modificano, integrano e abrogano ben 47 articoli della Costituzione (più di 1/3).
- Struttura del decreto
  - **Artt. da 1 a 20 - Modifiche al Titolo I della parte II della Costituzione:**
    - Disposizioni sul funzionamento, la composizione, l'elezione delle Camere;
    - poteri della Corte Costituzionale;
    - iter parlamentare dei disegni di legge;
    - referendum popolari
    - decretazione d'urgenza;
    - deliberazione dello stato di guerra;
    - leggi di amnistia e indulto;
    - ratifica dei trattati internazionali;
    - Inchieste parlamentari.
  - **Artt. da 21 a 24 - Modifiche al Titolo II della parte II della Costituzione:**Presidente della Repubblica: funzioni ed elezione;
  - **Artt. da 24 a 28 - Modifiche al Titolo III della parte II della Costituzione:**scioglimento della Camera; voto di fiducia; soppressione CNEL.
  - **Artt. da 29 a 36- Modifiche al Titolo III della parte II della Costituzione:** abolizione delle Province; ulteriori forme di autonomia;

potestà legislative esclusive dello Stato; autonomia finanziaria di Comuni, Città metropolitane e Regioni e loro finanziamento.

- o **Artt. da 36 a 37- Modifiche al Titolo IV della parte II della Costituzione:** Corte Costituzionale.
- o **Artt. da 38 a 41** – Disposizioni di coordinamento; disposizione transitorie; disposizioni finali.



## I contenuti della riforma

La riforma si propone di **superare il bicameralismo perfetto** che caratterizza l'assetto istituzionale italiano. Attualmente tutte le leggi, sia ordinarie che costituzionali, devono essere approvate da entrambe le camere. Anche la fiducia al governo deve essere concessa sia dai deputati sia dai senatori. Con la riforma, invece, **la Camera dei deputati diventa l'unico organo eletto dai cittadini a suffragio universale diretto** e l'unica assemblea che dovrà approvare le leggi ordinarie e di bilancio e accordare la fiducia al governo.

### Camera dei deputati

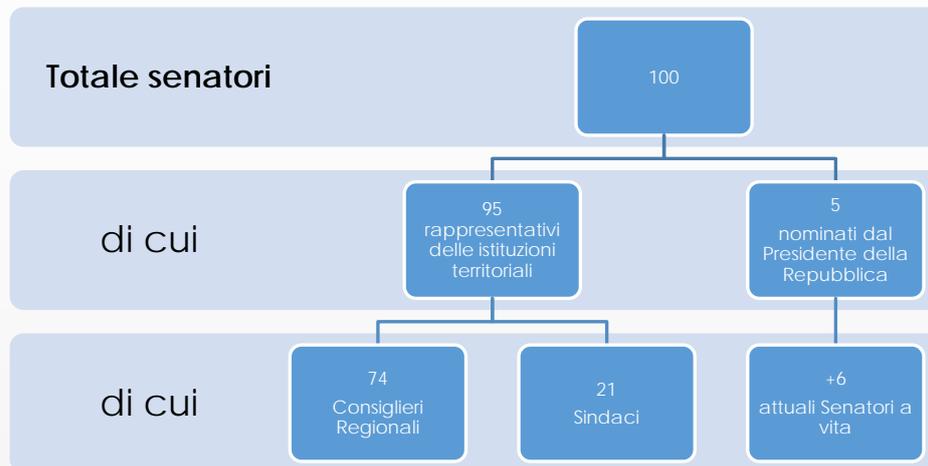
- ❖ è titolare del **rapporto di fiducia con il Governo** ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo.

### Senato della Repubblica

#### Funzioni

- rappresentanza delle istituzioni territoriali;
- funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti della Repubblica (comuni, città metropolitane e regioni);
- valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle amministrazioni pubbliche;
- verifica dell'impatto delle politiche UE sui territori;
- partecipazione alle decisioni relative alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche UE;
- concorso all'esercizio delle seguenti funzioni:
  - o raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione Europea,
  - o verifica dell'attuazione delle leggi dello stato,
  - o espressione di pareri sulle nomine di competenza del governo.

## Composizione



## Nomina e durata in carica

- I senatori sono eletti dai consigli regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano.
- Nessuna regione può avere un numero di senatori inferiore a due.
- La durata del mandato dei senatori coincide con quella dei consigli regionali dai quali sono stati eletti.
- Ai senatori non spetta alcuna indennità per l'esercizio del mandato.
- Le prerogative dello status dei deputati si applicano anche alle attività parlamentari dei senatori.

Il Senato potrà esprimere pareri sui progetti di legge approvati dalla Camera e proporre modifiche entro trenta giorni dall'approvazione della legge, ma la Camera potrà anche non accogliere gli emendamenti. I senatori continueranno a partecipare anche all'elezione del presidente della repubblica, dei componenti del consiglio superiore della magistratura e dei giudici della corte costituzionale.

## La ripartizione per regioni

**Piemonte** abitanti 4.363.916(base censimento 2011) - senatori 7 (6+1 sindaco); **Valle d'Aosta** 126.806 - 2 (1+1); **Liguria** 1.570.694 - 2 (1+1); **Lombardia** 9.704.151 - 14 (13+1); **Prov Bolzano** 504.643 - 2 (1+1); **Prov. Trento** 524.832 - 2 (1+1); **Veneto** 4.857.210 - 7 (6+1); **Friuli-VG** 1.218.985 - 2 (1+1); **Emilia-Romagna** 4.342.135 - 6 (5+1); **Toscana** 3.672.202 - 5 (4+1); **Umbria** 884.268 - 2 (1+1); **Marche** 1.541.319 - 2 (1+1); **Lazio** 5.502.886 - 8 (7+1); **Abruzzo** 1.307.309 - 2 (1+1); **Molise** 313.660 - 2 (1+1); **Campania** 5.766.810 - 9 (8+1); **Puglia** 4.052.566 - 6 (5+1); **Basilicata** 578.036 - 2 (1+1); **Calabria** 1.959.050 - 3 (2+1); **Sicilia** 5.002.904 - 7 (6+1); **Sardegna** 1.639.362 - 3 (2+1); **Italia** 59.433.744 - 95 (74+21).

## Leggi bicamerali

Il Senato e la Camera dei Deputati esercitano la funzione legislativa paritaria con procedimento bicamerale solo in alcune materie come:

- leggi di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali;
- attuazione della costituzione in materia di tutela delle minoranze linguistiche;
- attuazione della costituzione in materia di referendum;
- ordinamento, funzioni e legislazione elettorale di comuni e città metropolitane;
- sistema elettorale del Senato;
- attribuzione alle regioni di autonomia ulteriore rispetto a quella ordinaria.

## Materie di esclusiva competenza della Camera

Con la riforma tornano alla competenza esclusiva dello stato numerose materie, tra cui:

- ambiente,
- gestione di porti e aeroporti, trasporti e navigazione,
- produzione e distribuzione dell'energia,
- occupazione, sicurezza sul lavoro, ordinamento delle professioni.

## Procedimento legislativo per le leggi non bicamerali

- L'esame dei disegni di legge è avviato dalla Camera che, dopo l'approvazione, trasmette immediatamente il testo al Senato.
- Se il Senato, entro 10 giorni, decide di esaminarlo, può proporre modifiche al testo entro 30 giorni. L'ultima parola spetterà alla Camera, che potrà accoglierle o respingerle a maggioranza semplice.
- Le proposte di modifica riferite a progetti di legge in cui è prevista la **«clausola di supremazia»**, adottate dal Senato a maggioranza assoluta, sono superabili dalla Camera con maggioranza assoluta.
- L'esame da parte del Senato dei disegni di legge in materia di bilancio e di quelli con cui è prevista la «clausola di supremazia» è necessario, ma i tempi del procedimento sono ridotti.

### *Clausola di supremazia (art.117, co.5 nuovo testo)*

Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale.

## Procedure: casi specifici

**Procedimento "a data certa"** -La Camera, su richiesta del Governo, potrà deliberare di esaminare un disegno di legge in via prioritaria in quanto essenziale per il programma di Governo; in questo caso, i termini per l'intervento e l'esame del Senato saranno ridotti rispettivamente a 5 (anziché 10) e 15 (anziché 30) giorni. La Camera dovrà deliberare in via definitiva entro 70 giorni.

**Conversione dei decreti legge** - Per le leggi di conversione, considerata l'urgenza, il Senato dovrà disporre di esaminare il testo entro 30 giorni dalla presentazione del ddl alla Camera e avrà 10 giorni dalla trasmissione da parte della Camera (anziché 30) per formulare proposte di modifica.

**Leggi a esame "necessario"** -L'esame del Senato sarà automatico e non "su richiesta" nei seguenti casi:

- quando lo Stato, con legge approvata dalla Camera su proposta del Governo, interverrà su materie non rientranti nella sua competenza esclusiva, esercitando la suddetta clausola di supremazia; se le modifiche proposte dal Senato saranno adottate a maggioranza assoluta, anche la Camera, per non accoglierle, dovrà deliberare a maggioranza assoluta;
- per la legge di bilancio il Senato avrà 15 giorni (anziché 30), per mandare le proprie proposte di modifica alla Camera.

In sintesi, a tutte le leggi non bicamerali si applicherà lo stesso procedimento, con tre possibili varianti, riguardanti casi specifici e ben identificati:

- accorciamento dei termini in cui il Senato si deve esprimere (leggi con voto "a data certa", leggi di conversione dei decreti, legge di bilancio)
- maggioranza assoluta e non semplice perché la Camera possa non accogliere le proposte del Senato (proposte adottate dal Senato a maggioranza assoluta in caso di esercizio della clausola di supremazia);
- esame del Senato obbligatorio e non facoltativo (esercizio della clausola di supremazia e legge di bilancio).

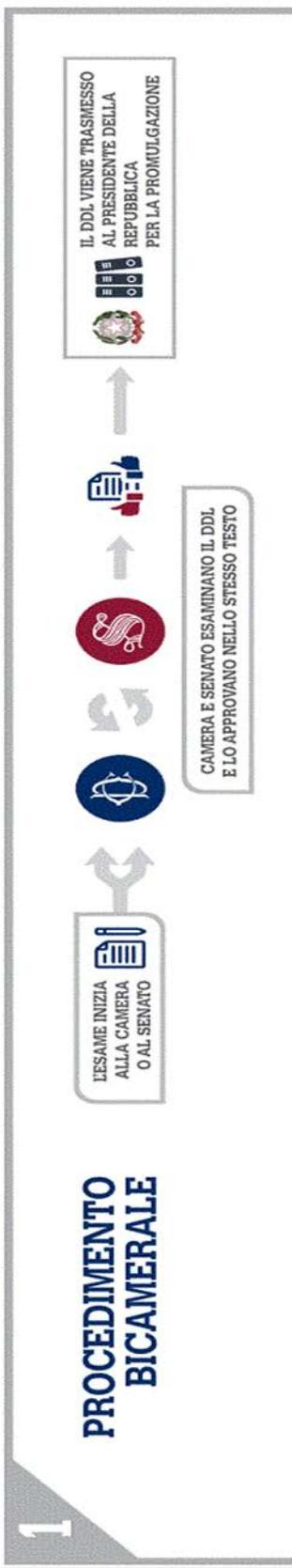
# **SINTESI SCHEMATICA DEI PROCEDIMENTI LEGISLATIVI**

(documenti tratti dai Dossier parlamentari)

**1) PROCEDIMENTO BICAMERALE**

**2) PROCEDIMENTO MONOCAMERALE**

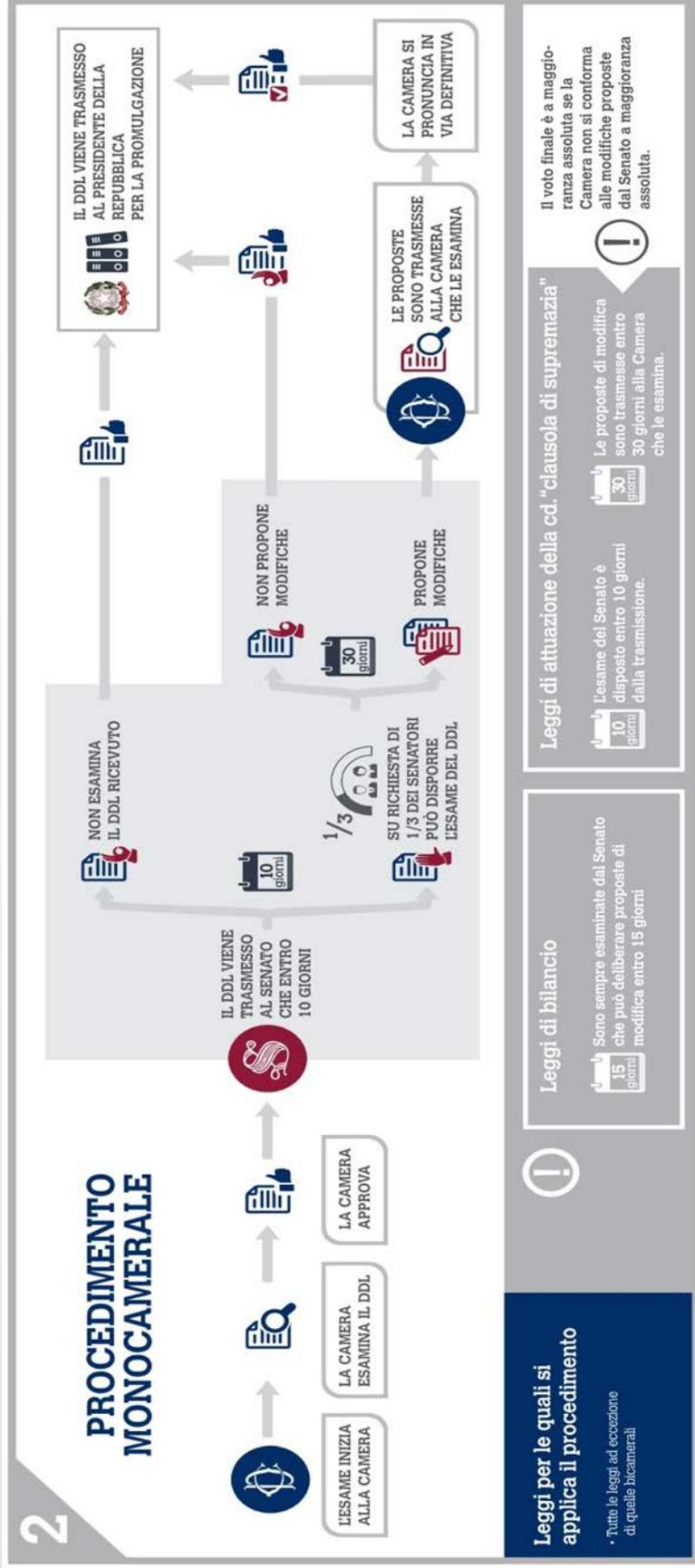
**3) PROCEDIMENTI DI CONVERSIONE DEI DECRETI LEGGE**



- Ambiti di applicazione**
- Revisione della Costituzione e delle Leggi costituzionali
  - Tutela delle minoranze linguistiche.
  - Referendum popolari e altre forme di consultazione.
  - Legge elettorale del Senato.
  - Ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città Metropolitane; forme associative dei Comuni.
  - Legge che stabilisce la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche UE.
  - Ineleggibilità e incompatibilità dei Senatori.
  - Ratifica dei trattati sull'appartenenza dell'Italia alla UE.
  - Ordinamento di Roma Capitale.
  - Attribuzione alle Regioni di forme particolari di autonomia.
  - Legge che disciplina la partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione del diritto europeo e all'attribuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE.
  - Legge che disciplina i casi e le forme in cui la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali di altri Stati.
  - Principi generali per l'attribuzione del patrimonio a Comuni, Città metropolitane e Regioni.
  - Potere sostitutivo del Governo e casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dalle funzioni in caso di grave dissesto economico dell'ente.
  - Principi fondamentali per il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, degli assessori, e consiglieri regionali, nonché per promuovere l'equilibrio tra uomini e donne nella rappresentanza; durata degli organi elettivi regionali; emolumenti degli organi regionali nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei comuni capoluogo.
  - Distacco dei Comuni da una Regione ed aggregazione ad un'altra.

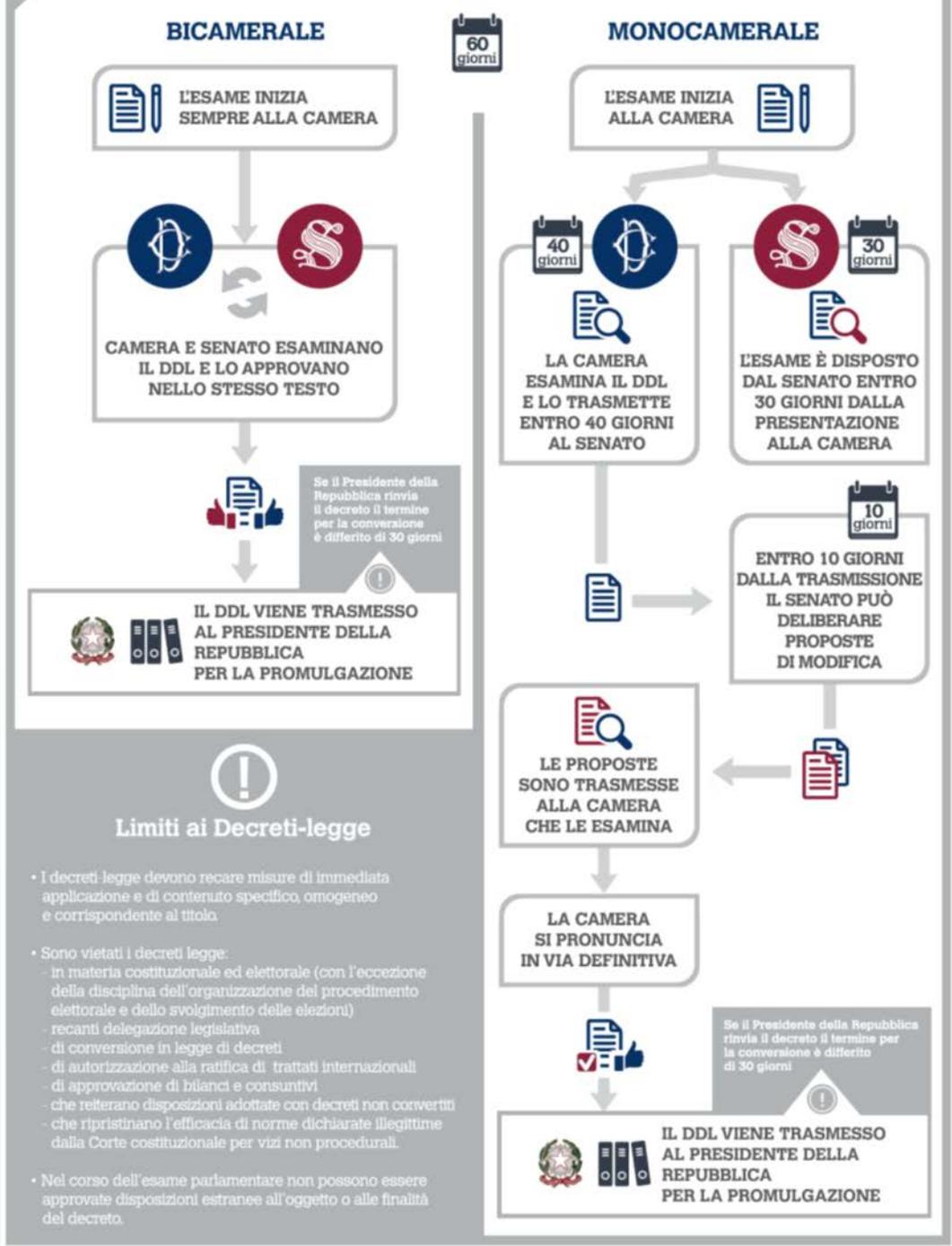
**!**

QUESTE LEGGI, CIASCUNA CON OGGETTO PROPRIO, POSSONO ESSERE ABROGATE, MODIFICATE O DEROGATE SOLO IN FORMA ESPRESSA E DA LEGGI BICAMERALI



# 3

## PROCEDIMENTO DI CONVERSIONE DEI DECRETI-LEGGE



### Limiti ai Decreti-legge

- I decreti legge devono recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.
- Sono vietati i decreti legge:
  - in materia costituzionale ed elettorale (con l'eccezione della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni)
  - recanti delegazione legislativa
  - di conversione in legge di decreti
  - di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali
  - di approvazione di bilanci e consuntivi
  - che reiterano disposizioni adottate con decreti non convertiti
  - che ripristinano l'efficacia di norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non procedurali.
- Nel corso dell'esame parlamentare non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

## Altre disposizioni

- **Decretazione d'urgenza** - Spetta alla "legge" (mentre nel testo vigente il riferimento è alle Camere) il potere di conferire al Governo la delega legislativa di cui all'articolo 76 (primo comma) e quello di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti (terzo comma).  
E' stabilito che i disegni di legge di conversione dei decreti-legge siano presentati alla Camera.  
Vengono "costituzionalizzati" i limiti alla decretazione di urgenza, attualmente previsti solo a livello di legislazione ordinaria (legge n. 400/1988) e dalla giurisprudenza costituzionale.  
Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.  
Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.  
I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.
- **Stato di guerra**: La Camera dei deputati delibera a maggioranza assoluta lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari.
- **Ratifica trattati internazionali**: Le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sono approvate da entrambe le Camere
- **Inchieste parlamentari**: La Camera dei deputati può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. Il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali. A tale scopo ciascuna Camera nomina fra i propri componenti una Commissione. Alla Camera dei deputati la Commissione è formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

## Presidente della Repubblica

- E' eletto dal Parlamento in seduta comune a maggioranza dei 2/3; dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei 3/5 e dal settimo scrutinio quella dei 3/5 dei votanti prima della promulgazione.

Nota – In tal modo cresce il peso della Camera nella scelta del Capo dello Stato. Più precisamente, in raccordo con la legge elettorale n. 52 del 2015 (c.d. Italicum), aumenta il peso del partito che ha – grazie al premio elettorale conseguito per poter formare il Governo – la maggioranza alla Camera.

La previsione delle diverse maggioranze qualificate per la elezione del Presidente è stato proposto per compensare lo sbilanciamento a favore del partito che ha la

maggioranza dei seggi alla Camera e, tende a preservare il carattere “non maggioritario” della scelta del Presidente della Repubblica, che rappresenta l’unità nazionale. Dal settimo scrutinio, però, la maggioranza dei 3/5 è calcolata “sui votanti” e non “sui componenti”. Non può escludersi, dunque, un Presidente eletto con maggioranze parlamentari ridotte (qualora una o più forze politiche decidano di non presentarsi al voto).

## Referendum

- Vengono introdotti in Costituzione i referendum popolari propositivi e di indirizzo, ma spetterà alle Camere varare una legge che ne stabilisca le modalità di attuazione.
- Aumentato a 150.000 il numero di firme necessario alla presentazione di un progetto di iniziativa popolare e introdotte garanzie procedurali per assicurarne il successivo esame e l’effettiva decisione parlamentare.
- Abbassato il quorum per la validità del referendum abrogativo: se richiesto da almeno 800.000 firmatari il quorum è fissato alla maggioranza dei votanti alle elezioni politiche precedenti.

Nota - Gli strumenti di democrazia diretta non vengono favoriti: da un lato si prevede l’innalzamento del numero delle firme necessarie per poter presentare disegni di legge d’iniziativa popolare (e per promuovere un referendum, seppur compensato con un abbassamento del quorum per la validità del voto referendario), dall’altro si rinvia ai regolamenti parlamentari di stabilire le regole per la presa in esame disegni di legge d’iniziativa popolare da parte delle Camere.

## Fiducia al Governo

- Atteso che il rapporto di fiducia tra il Governo e il Senato è eliminato ed è la sola Camera ad accordare o revocare la fiducia al Governo, oltre ad essere il luogo centrale e quasi unico ove si formano le leggi, la legge elettorale 52/2015 assicura la maggioranza assoluta dei seggi (il 55%, pari a 340 deputati) alla lista o alla coalizione di liste che al primo turno supera la soglia del 40% dei voti espressi (con un premio di maggioranza del 15%);
- in caso di mancato superamento della soglia “scatta” il ballottaggio fra le due liste o coalizioni di liste che al primo turno abbiano ottenuto il maggior numero di voti, il vincitore otterrà la maggioranza assoluta dei seggi (il 53%, pari a 327 deputati) alla Camera dei deputati.
- Di conseguenza potrebbe formarsi un Governo monocolore, espressione di una esigua minoranza di votanti e con una presenza esorbitante di parlamentari che lo sostengono alla Camera.

## Soppressione CNEL

- Il Consiglio nazionale dell’economia del lavoro attualmente è composto da 64 consiglieri ed è un organo ausiliario previsto dalla costituzione che ha una funzione consultiva nelle leggi sull’economia e il lavoro.

- Con la soppressione del Cnel, che si realizza attraverso l'abrogazione dell'articolo 99 Cost., le risorse umane e strumentali saranno destinate alla Corte dei Conti

### Corte Costituzionale

- I 5 giudici della Consulta di nomina parlamentare verranno eletti separatamente dalle due Camere. Al Senato ne spetteranno 2, ai deputati 3.
- Per l'elezione è richiesta la maggioranza dei 2/3 dei componenti per i primi due scrutini, dagli scrutini successivi è sufficiente la maggioranza dei 3/5.

### Province e Regioni

- La riforma rivede sostanzialmente gli elenchi delle materie devolute alla legislazione statale e regionale e introduce un discutibile elemento di semplificazione nell'ambito del riparto delle competenze legislative, attraverso l'eliminazione della c.d. "competenza concorrente".
- L'articolo 30 della riforma modifica il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, che nella versione vigente disciplina l'ipotesi di estensione di forme e condizioni particolari e rafforzate di autonomia per le Regioni. A seguito di tali modifiche:
  - è ridotto l'ambito delle materie all'interno delle quali possono essere attribuite tali ulteriori forme di autonomia;
  - è introdotta una nuova condizione per l'attribuzione della maggiore autonomia all'ente locale, essendo necessario che la regione sia in "condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio";
  - la legge statale attributiva delle ulteriori competenze viene adottata da entrambe le Camere, d'intesa con la regione interessata.
- Nel quadro seguente sono riassunte le nuove competenze di Stato e Regioni sulle singole materie, raffrontate con la normativa in vigore.

COMPETENZA STATO	MATERIE DI COMPETENZA CONCORRENTE PRIMA DELLA RIFORMA	COMPETENZA REGIONI
Commercio con l'estero	Commercio con l'estero	
Ordinamento delle professioni	Professioni	
Ordinamento sportivo	Ordinamento sportivo	
Ordinamento delle comunicazioni	Ordinamento della comunicazione	
Produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia	Produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia	

Previdenza complementare e integrativa	Previdenza complementare e integrativa	
Tutela e sicurezza del lavoro	Tutela e sicurezza del lavoro	
	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	Promozione dello sviluppo economico locale, organizzazione regionale dei servizi alle imprese
Programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica	Ricerca scientifica e tecnologica	
Disposizioni generali e comuni per la sicurezza alimentare	Alimentazione	
Sistema nazionale e coordinamento della protezione civile	Protezione civile	
Porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale	Porti e aeroporti civili	
Grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza	Grandi reti di trasporto e navigazione	
Disposizioni generali e comuni sull'istruzione, ordinamento scolastico e situazione universitaria, disp. gen. e comuni sull'istruzione e formazione professionale	Istruzione	Servizi scolastici, promozione del diritto allo studio, anche universitario; organizzazione in ambito regionale della formazione professionale
Disposizioni generali e comuni per la tutela della salute	Tutela della salute	Programmazione e organizzazione dei servizi sanitari
Disposizioni generali e comuni sul governo del territorio, infrastrutture strategiche	Governo del territorio	Pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno e dotazioni infrastrutturali
Tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici	Valorizzazione dei beni ambientali e culturali	Disciplina, per quanto di interesse regionale, della promozione dei beni ambientali culturali e paesaggistici

Disposizioni generali e comuni sulle attività culturali	Promozione e organizzazione di attività culturali	Disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali
Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	Regolazione in ambito regionale delle relazioni finanziarie tra enti territoriali ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica

- Queste novità, per espressa previsione della legge costituzionale, non si applicano alle Autonomie a statuto speciale “fino alla revisione dei rispettivi statuti”: per esse dunque continua ad applicarsi la vigente disciplina costituzionale.
- L’articolo 31, nel modificare l’articolo 117 della Costituzione sulla suddivisione delle materie e della relativa competenza legislativa, introduce la più volte accennata “**clausola di supremazia**” che, lo ricordiamo, consente allo Stato, su proposta del Governo, di intervenire in ambiti non riservati alla sua legislazione esclusiva quando “lo richieda la tutela giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale”. Si tratta di una clausola, già presente nell’ordinamento tedesco, che - a causa dell’oggettiva imponderabilità delle condizioni poste alla base del suo esercizio - potrebbe ingenerare in fase di prima applicazione il ricorso alla Corte Costituzionale per delinearne effettivamente la portata.
- **Forme e condizioni di autonomia** ulteriori possono essere attribuite alle Regioni con legge bicamerale: non è necessaria la maggioranza assoluta per l’approvazione della legge, ma è richiesto l’equilibrio di bilancio delle Regioni interessate.
- **Introdotti indicatori di costi e fabbisogni standard** per promuovere condizioni di efficienza per le funzioni pubbliche dei Comuni, delle Città Metropolitane e delle Regioni.
- Esclusione dall’esercizio delle funzioni per gli amministratori regionali e locali in caso di accertato stato di dissesto degli enti territoriali.
- **Limite agli emolumenti** dei titolari degli organi regionali, non superiori a quelli dei sindaci dei capoluoghi di Regione.



## Le connessioni con la legge elettorale

- Questa riforma nasce anche per “blindare” la nuova legge elettorale: il c.d. Italicum voluto dall'attuale premier a seguito della dichiarazione di incostituzionalità di parte della precedente legge, il c.d. Porcellum varato da Calderoli.
- L'Italicum si contraddistingue per diversi aspetti negativi in relazione alla libertà di scelta che dovrebbe essere concessa al cittadino e alla tanto sbandierata lotta alla partitocrazia, giacchè una parte notevole degli eletti passa attraverso meccanismi più o meno occulti di partito.
- In primo luogo, c'è un meccanismo perverso che può dar luogo ad una situazione a dir poco paradossale: la difformità fra voti percentuali e voti reali, per cui la formazione che ha ottenuto più consensi oggettivi può ricevere meno seggi.
- Il notevole premio di maggioranza (+15% se la coalizione o la lista ha superato il 37%, sino al raggiungimento di 340 seggi), che evoca la famosa “legge truffa” (la quale, anzi, era più moderata) voluta, ma non portata a compimento, da De Gasperi, e quindi riesumata dal già menzionato Porcellum (Legge Calderoli, 2005), poi dichiarata anticostituzionale (con sentenza del 12 gennaio 2014), tanto da rendere necessaria l'emanazione di una nuova legge elettorale,

### **Sul premio di maggioranza**

*La prima applicazione del premio di maggioranza in Italia (nella forma del jackpot system) si ebbe nel 1923 con l'approvazione della legge Acerbo, che prevedeva l'assegnazione dei 2/3 dei seggi della Camera dei deputati alla lista che avesse superato il 25% dei voti.*

*Nel secondo dopoguerra, dopo il ritorno al sistema proporzionale, si reintrodusse il premio di maggioranza nel 1951 per la legge comunale degasperiana, valida per i comuni con più di 10.000 abitanti, e nel 1953 per la cosiddetta legge truffa, valida per le elezioni politiche. In entrambi i casi era prevista l'attribuzione di un premio in quota variabile alla coalizione che avesse preso la maggioranza assoluta dei voti validi. Dopo le elezioni politiche del 1953, che comunque non videro l'applicazione del premio perché nessuna coalizione superò la metà dei voti, le due leggi elettorali vennero abrogate.*

*Negli anni novanta il premio di maggioranza fu reintrodotta limitatamente alle elezioni locali. La legge comunale e provinciale del 1993, tuttora in vigore per i comuni, attribuisce a certe condizioni il 60% dei seggi alla coalizione che sostiene il candidato sindaco che ottiene la maggioranza assoluta al primo turno oppure che prevale nel turno di ballottaggio. La legge Tatarella del 1995, che regola le elezioni regionali nelle regioni che non si siano dotate di una propria legge elettorale, prevede un premio di maggioranza in misura fissa a beneficio della coalizione che ottiene la maggioranza relativa. Un premio di maggioranza analogo è previsto anche dalle leggi elettorali regionali di molte altre regioni.*

*La legge Calderoli del 2005, valida per le elezioni politiche, ha reintrodotta il premio di maggioranza in quota variabile alla singola lista o coalizione che avesse raccolto la maggioranza relativa dei voti a livello nazionale alla Camera e a livello di ogni singola regione al Senato. La legge Calderoli prevedeva cioè l'assegnazione del premio alla singola lista o alla coalizione più votata indipendentemente dal suo risultato elettorale. Nel 2014, la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale questo aspetto della legge.*

- Una doverosa parentesi va aperta sulla appena citata sentenza della Corte Costituzionale: al di là del fatto – piuttosto sorprendente – di non aver avuto effetti retroattivi, come sempre accade laddove venga ravvisata la illegittimità costituzionale della norma, essa ha mantenuto in vita ed, anzi, addirittura rafforzato il premio di maggioranza, rendendolo così inattaccabile da ogni altra iniziativa giudiziaria o referendaria.
- Le elevate soglie di sbarramento (4,5% lista interna di coalizione; 8% lista singola; 12% coalizione di liste), stravolgono la volontà espressa alle urne dai cittadini, disegnando un panorama di rappresentatività in Parlamento nettamente disancorato dalla realtà del voto.
- La trovata del ballottaggio – che scatta qualora nessuna delle liste o delle coalizioni raggiunga il 37% - senza soglia minima è un vero e proprio raggio inferto ai diritti degli elettori, che potranno facilmente trovarsi di fronte a una maggioranza munita del 20%-30% dei voti.
- Ipotesi, quest'ultima, tutt'altro che peregrina, in quanto – alla luce dei flussi elettorali riscontrati in questi ultimi anni - il primo turno viene, di fatto, cristallizzato, per poi rimandare al ballottaggio i due potenziali concorrenti.



## Le connessioni con la legge 124/15 di riforma delle Pubbliche Amministrazioni

- la **Legge n.124 del 7 agosto 2015** recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, meglio conosciuta come **Legge Madia di Riforma della PA** ha tra i suoi principi cardine il superamento progressivo della dotazione organica come limite alle assunzioni, fermi restando i limiti di spesa, anche al fine di facilitare i processi di mobilità.
- Ricordato che con questa denominazione si designano le cosiddette “casselle dei fabbisogni” relative alle attività di ogni struttura amministrativa pubblica, statale o locale, le dotazioni rappresentano l’indice di “perimetrazione” delle risorse economiche e dei contingenti di personale calcolati in base al fabbisogno operativo di ogni singola unità.
- Non si può negare, in effetti, che il sistema delle dotazioni organiche ha dato luogo ad una serie di degenerazioni (ad es. consentire il “parcheggio” di personale in esubero in attesa che si liberassero i livelli superiori delle amministrazioni) divenute croniche nel corso del tempo.
- D’altra parte, la loro soppressione fa passare in secondo piano la finalità di limitare la spesa pubblica (per altro piuttosto risibile), rispetto al ben più rilevante, e devastante, obiettivo di facilitare le riduzioni di personale.

- Il cerchio si chiude con la priorità conferita dalla riforma costituzionale alle funzioni come parametro sul quale commisurare i fabbisogni, le quali, come già sappiamo, sono stati fortemente ridimensionate.
- Il principio è stato costituzionalizzato dall'art.33 co.4, che ha totalmente sostituito l'art. 119 Cost.: *"Con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni."*
- In ultima analisi, decadendo il criterio della pianta organica, per il dipendente pubblico possono venir meno tutta quella serie di garanzie offerte del superamento del concorso pubblico, ivi compresa quella della conservazione del posto di lavoro, salvo casi eccezionali, molto circoscritti.