

L' ASSETTO ISTITUZIONALE CONSEQUENTE ALL' ESITO DEL REFERENDUM COSTITUZIONALE

Nota a cura di Stefano Colotto
Dipartimento Democrazia Economica Fisco Previdenza Riforme istituzionali

L' esito del referendum costituzionale del 4 dicembre u.s., che ha respinto con circa il 60% dei voti espressi la riforma costituzionale di iniziativa governativa contenuta nel disegno di legge *“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel, e la revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione”* determina diverse conseguenze sul piano degli assetti istituzionali, le principali delle quali vengono di seguito analizzate

CONFIGURAZIONE DEL PARLAMENTO E ITER LEGISLATIVO

Permane la configurazione del Parlamento ideata nel 1948 dall' Assemblea Costituente, ovvero un sistema bicamerale assolutamente paritario, con un numero invariato di componenti della Camera dei Deputati (630) e del Senato della Repubblica (315), eletti tutti direttamente dai cittadini, e aventi stessi identici poteri, funzioni, prerogative e con le relative indennità.

In particolare, resta invariata la procedura di approvazione delle leggi, che richiede un testo assolutamente conforme tra Camera e Senato, a seguito della navetta tra i due rami del Parlamento, affinché ciascuno dei due approvi le modifiche apportate dall' altro.

ARTICOLAZIONE DELLA FUNZIONE LEGISLATIVA

Resta in vigore la formulazione dell' articolo 117 della Costituzione quale risulta dalla riforma apportata al Titolo V del 2001 che prevede:

- materie di legislazione esclusiva dello Stato:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

- **materie di legislazione concorrente** per le quali lo Stato è competente a definire la legislazione di principio mentre le regioni sono competenti a definire la legislazione applicativa e di dettaglio:

- a) rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
- b) commercio con l'estero;
- c) tutela e sicurezza del lavoro;
- d) istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;
- e) professioni;
- f) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; g) tutela della salute;
- h) alimentazione;
- i) ordinamento sportivo;
- l) protezione civile;
- m) governo del territorio;
- n) porti e aeroporti civili;
- o) grandi reti di trasporto e di navigazione;
- p) ordinamento della comunicazione;
- q) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- r) previdenza complementare e integrativa;
- s) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- t) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;
- u) casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- v) enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale

- **competenza residuale generale delle regioni** sulle materie non rimesse né alla legislazione esclusiva dello Stato né alla legislazione concorrente Stato – regioni

DECRETAZIONE D' URGENZA

Il respingimento della riforma a seguito del voto referendario rende inapplicabili le limitazioni che la riforma stessa prevedeva per la decretazione d' urgenza (limiti di materia, divieti di contenuto e precisi vincoli, estesi anche alle leggi di conversione); rende inapplicabile la previsione di tempi certi e più rapidi per la conversione dei decreti legge; non consente la possibilità per il Governo di chiedere alla Camera l' iscrizione con priorità all'ordine del giorno e la votazione entro 70 giorni di un disegno di legge essenziale per l'attuazione del suo programma, misura quest' ultima prevista per dissuadere il Governo dal presentare decreti legge, tramite l' assicurazione di tempi certi per la trattazione delle leggi di sua stessa iniziativa.

La conseguenza è quella del perdurare della situazione che ha caratterizzato le ultime legislature, ovvero un ricorso massiccio del Governo alla decretazione d' urgenza, anche al di là della sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza richiesti dalla Costituzione.

ISTITUTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA

Non saranno applicabili, a seguito del respingimento della riforma, le misure previste per favorire ed incentivare la democrazia diretta e la partecipazione popolare.

In particolare, per le leggi di iniziativa popolare resta fermo a 50.000 il numero di firme necessario per la presentazione delle stesse, ma permane l'attuale situazione di assenza di garanzie procedurali in ordine alla effettiva discussione e deliberazione conclusiva delle stesse, con il rischio concreto, verificatosi spesso, che le leggi presentate rimangano intrattate in giacenza presso le commissioni parlamentari anche per anni.

CNEL

Il voto referendario, respingendo la riforma, determina il permanere in Costituzione dell'articolo 99, che configura il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro come organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge. Resta inalterata la sua composizione, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa. Così come restano inalterate le sue funzioni: ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.

PROVINCE

Il permanere delle province nella Costituzione, a seguito del respingimento della riforma che se approvata le avrebbe definitivamente decostituzionalizzate, ripropone all'attenzione del Governo e del Parlamento la complessa e tuttora incompleta attuazione della Legge 56/2014 (Del Rio).

La riforma Del Rio ha trasformato le province in enti di area vasta con funzioni limitate alle sole fondamentali, rispetto alle funzioni precedentemente svolte: pianificazione territoriale tutela e valorizzazione dell'ambiente; pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale; programmazione provinciale della rete scolastica; gestione dell'edilizia scolastica; assistenza tecnico – amministrativa agli enti locali; controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità.

Per l'esercizio di queste funzioni fondamentali restano alle province circa 20.000 dipendenti, a carico dei bilanci provinciali, dopo che la Funzione Pubblica ne ha gestiti altri 23.000 trasferendoli a comuni, regioni, uffici giudiziari o effettuando prepensionamenti con applicazione dei requisiti pre-Fornero.

Le province sono oggi guidate da sindaci scelti in elezioni di secondo livello, svolte tra gli stessi amministratori locali, non percepiscono indennità, sono stati eliminati consigli e giunte provinciali.

Attualmente la spesa corrente delle Province ammonta a circa 4,8 mld l'anno, finanziata con le tasse sulle compravendite dei veicoli e con l'addizionale sull'assicurazione auto.

Ma tali finanziamenti risultano insufficienti per chiudere in positivo i bilanci, anche a causa dei tagli a carico delle province previsti dalle Leggi di Stabilità dal 2015 in poi, in vista della loro riforma, con il rischio concreto di compromettere l'erogazione dei servizi connessi alle funzioni fondamentali che permangono di loro competenza.

In considerazione poi che le diverse leggi regionali di attuazione della Legge 56, nelle maggior parte dei casi, non hanno correttamente trasferito alle regioni o ai comuni le funzioni non fondamentali delle province, lasciandole ancora in capo alle stesse o rinviando a provvedimenti successivi di fatto non ancora emanati, si impone con urgenza un impegno del Governo ad effettuare un monitoraggio aggiornato della situazione e ad adottare i provvedimenti correttivi necessari.

LEGGE ELETTORALE

A seguito dell' esito del referendum il Senato resta eletto direttamente dai cittadini, al pari della Camera dei Deputati.

Il problema fondamentale è quello di uniformare la legge elettorale "Italicum" valevole soltanto per la Camera dei Deputati (nella prospettiva di un approvazione della riforma costituzionale che prevedeva per il Senato una modalità di elezione indiretta o di secondo grado), e la legge elettorale attualmente vigente per il Senato ovvero il "Consultellum" risultante dal pronunciamento della Corte Costituzionale sulla legittimità del precedente sistema "Porcellum".

Di seguito una sintesi dei sistemi attualmente vigenti:

Legge Elettorale "Italicum" per la Camera dei Deputati

E' un sistema a base proporzionale con premio di maggioranza.

La lista che ottiene su base nazionale almeno il 40% dei voti ha un premio di maggioranza del 15 % che consente di ottenere 340 seggi su 630 (ovvero il 55%). Se nessun partito raggiunge il 40% si svolge il ballottaggio tra i due più votati senza collegamenti tra liste o apparentamenti tra i due turni di votazione. I partiti perdenti si ripartiscono i 290 seggi rimanenti proporzionalmente ai voti ottenuti.

E' prevista una soglia unica di sbarramento al 3% su base nazionale.

Le 20 circoscrizioni, corrispondenti alle regioni, sono divise in 100 collegi plurinominali con capilista bloccati, per gli altri candidati valgono le preferenze. Nei 100 collegi ciascun partito presenta una lista di 6/7 nomi.

I capilista possono presentare la candidatura in più collegi fino ad un massimo di 10, il candidato pluri eletto opterà per un solo collegio, nei collegi non optati viene eletto il candidato che ha ottenuto più preferenze: in questo modo le candidature plurime riducono la quota di candidati scelti attraverso le preferenze.

E' obbligatoria la diversità di genere per la seconda preferenza, i candidati devono essere collocati in un ordine alternato di genere, nel numero totale di capilista non può inoltre esserci più del 60% di candidati dello stesso sesso.

Legge Elettorale "Consultellum" per il Senato

La sentenza 1/2014 della Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimi due punti della legge elettorale Porcellum che era un sistema proporzionale con forte premio di maggioranza:

1) il **premio di maggioranza**, che scattava senza alcuna soglia attribuendo al partito o coalizione che otteneva più voti (anche con pochissimo scarto rispetto alla parte avversaria) la maggioranza dei seggi, e che a causa della diversa "base" di attribuzione (nazionale alla Camera, regionale al Senato) comportava il rischio molto alto di maggioranze diversificate tra Camera e Senato, con conseguente ingovernabilità

2) il **voto di lista bloccato**, che privava l' elettore del cd voto "diretto", riconosciuto dalla Costituzione, ovvero la possibilità di esprimere la preferenza.

Il Consultellum è quindi un sistema elettorale "di risulta", ovvero ciò che resta del Porcellum dopo la dichiarazione di illegittimità dei due punti suddetti: un sistema elettorale proporzionale puro con voto di preferenza.

Il problema che quindi deve ora affrontare il Parlamento è quello di uniformare un sistema elettorale fortemente maggioritario per la Camera e un sistema proporzionale puro il Senato, che se applicati contestualmente comporterebbero maggioranze diversificate tra i due rami del Parlamento. Occorre inoltre attendere il giudizio della Corte Costituzionale, previsto per il 24 gennaio 2017, sui ricorsi di legittimità costituzionale presentati sull' Italicum, riguardanti il forte premio di maggioranza e la presenza dei capilista bloccati.