



PROVVEDIMENTO Iniziative di riforma costituzionale

27 febbraio 2019

E' in corso presso la Commissione Affari costituzionali l'esame di una proposta di legge costituzionale - già approvata in prima deliberazione dal Senato - che riduce il numero dei parlamentari (C. 1585) a 400 deputati e 200 senatori elettivi.

Al contempo la Camera dei deputati ha approvato, in prima deliberazione, il 19 febbraio 2019, una proposta di modifica costituzionale che, integrando l'articolo 71 della Costituzione, introduce una particolare forma di iniziativa legislativa popolare "rinforzata" che può essere confermata attraverso il referendum popolare. E' parallelamente oggetto di modifica l'articolo 75 della Costituzione, sul referendum abrogativo, con particolare riguardo al *quorum* richiesto per la sua approvazione.

Entrambe le iniziative sono richiamate nel programma del Governo sulle riforme costituzionali illustrato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF) 2018.

Iniziativa legislativa popolare e referendum

La Camera ha approvato in prima deliberazione - al termine della discussione svolta in Assemblea dal 16 gennaio al 21 febbraio 2019 - la proposta di legge di legge costituzionale ([A.S. 1089](#)) che modifica l'articolo 71 della Costituzione nella parte in cui disciplina l'**iniziativa legislativa popolare**, introducendo una **procedura 'rinforzata'** che si può concludere, al verificarsi di alcune condizioni, con lo svolgimento di una **consultazione referendaria**.

Il testo approvato dalla Camera dei deputati in prima deliberazione

Il testo approvato dalla Camera ed attualmente all'esame del Senato:

- modifica l'articolo 71 della Costituzione, nella parte in cui disciplina l'iniziativa legislativa popolare;
- modifica l'articolo 75 della Costituzione, nella parte in cui disciplina il *quorum* di deliberazione del referendum abrogativo;
- modifica la legge costituzionale n. 1 del 1953, là dove disciplina il vaglio preventivo di ammissibilità delle richieste di referendum condotto dalla Corte costituzionale;
- demanda ad una legge ordinaria da approvarsi a maggioranza qualificata, la disciplina di alcuni ulteriori profili relativi all'iniziativa legislativa popolare.

In particolare, il progetto di legge costituzionale introduce per l'iniziativa legislativa popolare una **procedura 'rinforzata'**, ossia tale da concludersi - al verificarsi di alcune condizioni - con lo svolgimento di una consultazione referendaria.

Questo, qualora l'iniziativa legislativa popolare sia sorretta da un numero di sottoscrizioni di almeno **500.000 elettori**.

In tale caso il **Parlamento**:

- o **approva** il progetto di legge popolare, nel **medesimo testo** o con modifiche solo formali, **entro diciotto mesi** dalla sua presentazione;
- o **modifica sostanzialmente** quel progetto di legge, ed allora sono i "promotori" dell'iniziativa legislativa popolare a 'disporre' dell'ulteriore procedimento o accettando la deliberazione parlamentare modificativa o di

contro chiedendo l'attivazione del referendum. In questo secondo caso, il *referendum* ha ad oggetto esclusivamente l'approvazione di quel progetto d'iniziativa popolare ed il testo è sottoposto a promulgazione se ottiene il voto favorevole di almeno un quarto degli aventi diritto al voto. Nel caso di responso referendario di reiezione del progetto popolare - o di non raggiungimento del *quorum* - il disegno di legge approntato dal Parlamento è sottoposto a promulgazione.

E' al contempo oggetto di modifica il quarto comma dell'articolo 75 della Costituzione su **referendum abrogativo**, nella parte in cui richiede la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto, per l'approvazione (a maggioranza dei voti validamente espressi) della proposta soggetta a referendum abrogativo.

Il testo modifica il *quorum* di validità della consultazione referendaria richiedendo – in corrispondenza con quanto disposto con le modifiche all'art. 71 della Costituzione – il voto favorevole di almeno un quarto degli aventi diritto al voto.

E' infine integrata la legge costituzionale n. 1 del 1953, con l'attribuzione alla **Corte costituzionale** della competenza su un giudizio - di nuova previsione - di ammissibilità sul referendum previsto dalle nuove disposizioni introdotte nell'articolo 71 della Costituzione ossia il referendum approvativo di progetto di legge d'iniziativa popolare sottoscritto da almeno 500.000 elettori.

E' al contempo prevista l'attribuzione alla Corte costituzionale di un vaglio (antecedente l'eventuale "rinuncia dei promotori") della proposta approvata dalle Camere di conformità con il novello articolo 71, quarto comma, della Costituzione, che stabilisce le condizioni di ammissibilità del *referendum* approvativo, a partire dal rispetto della previsioni della Carta Costituzionale.

Il testo approvato dalla I Commissione in sede referente alla Camera

Il **testo approvato dalla I Commissione** - poi oggetto di modificazioni ed integrazioni da parte dell'Assemblea - prevedeva che quando una proposta di legge di iniziativa popolare è presentata da almeno 500.000 elettori e le Camere non la approvano entro 18 mesi dalla sua presentazione, è indetto un *referendum* per deliberarne l'approvazione.

Il *referendum* non è ammissibile se la proposta non rispetta i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché dal diritto europeo e internazionale.

Non è, inoltre, ammesso se la proposta è ad iniziativa riservata, se presuppone intese o accordi, se richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi e se non ha contenuto omogeneo.

La proposta sottoposta a *referendum* è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto (il medesimo *quorum* viene esteso anche al *referendum* abrogativo di cui all'art. 75 Cost.).

Se le Camere approvano la proposta in un testo diverso da quello presentato e i promotori non rinunziano, il *referendum* è indetto su entrambi i testi.

In tal caso "l'elettore che si esprime a favore di ambedue ha facoltà di indicare il testo che preferisce. Se entrambi i testi sono approvati è promulgato quello che ha ottenuto complessivamente più voti".

Sull'ammissibilità del *referendum* giudica la Corte costituzionale. La Corte si esprime prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno 200.000 firme.

Il provvedimento demanda ad una legge di attuazione, approvata a maggioranza assoluta da entrambe le Camere ("legge rinforzata"), l'attuazione della nuova disciplina costituzionale, incluse le questioni relative all'ipotesi di concorso di più proposte di legge popolare, alle modalità di verifica delle coperture finanziarie previste anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, alle modalità di verifica sull'ammissibilità del *referendum* da parte della Corte costituzionale, nonché alla sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere.

I principi della proposta di legge erano stati tratteggiati nel corso dell'[audizione](#) del Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta Fraccaro, sulle linee programmatiche, svolta nella seduta del 12 luglio 2018 presso le Commissioni riunite Affari costituzionali della Camera e del Senato.

Per approfondire, si rinvia al [dossier](#) predisposto per l'esame dell'Assemblea della Camera.

Nel corso della discussione in Assemblea sono stati approvati alcuni emendamenti presentati dalla Commissione che modificano alcune previsioni, con la finalità, evidenziata dalla relatrice nel corso dell'iter parlamentare, di tenere conto del dibattito svolto nel corso dell'esame in sede referente e delle audizioni

svolte.

Dossier

[Iniziativa legislativa popolare e referendum](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11447/iniziativa-legislativa-popolare-e-referendum-1.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11447/iniziativa-legislativa-popolare-e-referendum-1.html>

La riduzione del numero dei parlamentari

Nella seduta del 27 febbraio 2019 la I Commissione ha avviato l'esame del progetto di legge costituzionale che il Senato ha approvato - in prima deliberazione, il 7 febbraio 2019 - ([A.C. 1585 ed abbinata](#)) che prevede la riduzione del numero dei parlamentari: **da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi**. Viene fissato a 5 il numero massimo di senatori a vita di nomina presidenziale, mentre non vengono apportate modificazione della previsione costituzionale vigente circa gli ex Presidenti della Repubblica senatori di diritto a vita.

Il **testo approvato dal Senato** ed attualmente all'esame della Camera (C. [1585](#)) dispone, in particolare, una riduzione pari al 36,5 per cento del numero dei parlamentari, passando dagli attuali 945 a 600. Più precisamente, il numero dei deputati passa da 630 a 400, compresi i deputati eletti nella circoscrizione Estero, che sono ridotti da dodici a otto. Il numero dei senatori elettivi, invece, è ridotto da 315 a 200, compresi i senatori eletti nella circoscrizione Estero, che passano da sei a quattro.

Il testo interviene anche sulla previsione costituzionale dell'art. 57, terzo comma, che individua un **numero minimo di senatori** per ciascuna Regione. Rispetto al testo vigente, si stabilisce che è pari a **tre** il numero minimo di senatori elettivi per ciascuna regione o provincia autonoma; resta immutata la rappresentanza senatoriale del Molise (**due** senatori) e della Valle d'Aosta (**un** senatore) prevista dal vigente articolo 57, terzo comma, della Costituzione.

La riduzione del numero dei parlamentari trova applicazione a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale ed, in ogni caso, non prima che siano trascorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore.

Parallelamente, la Commissione Affari costituzionali della Camera sta esaminando un progetto di legge (C. [1616](#)), anch'esso già approvato dal Senato, di [modifica della normativa elettorale](#) al fine - come evidenziato nel corso del dibattito parlamentare - di "rendere neutra, rispetto al numero dei parlamentari fissato in Costituzione, la normativa elettorale per le Camere. (...) In base allo schema proposto, eventuali modifiche del numero dei deputati e dei senatori, stabilito agli articoli 56 e 57 della Costituzione, non richiederanno specifici interventi di armonizzazione della normativa elettorale che diversamente sarebbero necessari per evitare problemi di funzionamento del sistema".

Dossier

[Riduzione del numero dei parlamentari](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11046/riduzione-del-numero-parlamentari-s-214-515-805.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11046/riduzione-del-numero-parlamentari-s-214-515-805.html>

[Riduzione del numero dei parlamentari](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11714/riduzione-del-numero-parlamentari-7.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11714/riduzione-del-numero-parlamentari-7.html>

Il programma del Governo in materia di riforme istituzionali

La [Nota di aggiornamento del DEF 2018](#) dedica un specifico paragrafo al **programma di riforme istituzionali** che il Governo intende attuare.

L'obiettivo del programma di **riforme costituzionali** richiamato nella Nota di aggiornamento consiste nel "miglioramento della qualità delle decisioni", da realizzare attraverso due percorsi:

- l'ampliamento della partecipazione dei cittadini alla vita politica
- il miglioramento dell'efficacia dell'attività del Parlamento.

Il programma, nel dettaglio, prevede quattro linee di intervento:

- il potenziamento degli istituti di democrazia diretta, riconoscendo maggiori responsabilità decisionali ai cittadini, in particolare attraverso:
 - il rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare (con l'introduzione del **referendum propositivo**)
 - l'**eliminazione del quorum** strutturale nel **referendum abrogativo**
 - la semplificazione degli adempimenti per la **raccolta delle firme**
- la **riduzione del numero dei parlamentari**, con la diminuzione del numero dei deputati da 630 a 400 e dei senatori da 315 a 200
- la soppressione del **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)**
- l'introduzione del **ricorso diretto alla Corte costituzionale** sulle deliberazioni assunte dalle Camere in materia di **elezioni** e cause di ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Parlamento.

Si tratta di interventi che il Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta (con delega anche alle riforme istituzionali ai sensi del DPCM 27 giugno 2018) ha illustrato nel corso della audizione sulle linee programmatiche presso le Commissioni riunite affari costituzionali di Camera e Senato (sedute del [12 luglio](#) e [24 luglio 2018](#)). Il ministro, in quella occasione ha fatto riferimento anche ad altre riforme quali il rafforzamento del mandato elettorale, la modifica del primo comma dell'art. 117, primo comma, nella parte che assoggetta la potestà legislativa di Stato e regioni ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, l'incentivazione degli strumenti di democrazia diretta anche a livello regionale e locale, il miglioramento della qualità delle leggi.

Un'altra priorità indicata nel NADEF consiste nel completamento dei percorsi avviati dalle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna nel 2017 in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione concernente l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario.

Il percorso delle riforme costituzionali nella XVII legislatura

Il percorso delle riforme costituzionali - al centro del dibattito politico-parlamentare fin dalla fine degli anni '70 - è ripreso pochi giorni dopo la seduta iniziale della XVII legislatura con la costituzione, da parte dell'allora **Presidente della Repubblica**, Giorgio Napolitano, di due **Gruppi di lavoro** sui temi istituzionali e sui temi economico-sociale ed europei, che hanno concluso i propri lavori con le relazioni finali trasmesse il 12 aprile 2013.

E' seguita l'approvazione, da parte dell'Assemblea della [Camera](#) e del [Senato](#), di **atti di indirizzo** al Governo per l'avvio delle riforme costituzionali; tali mozioni, approvate nella seduta del 29 maggio 2013, prendevano atto dell'intendimento dell'Esecutivo di avvalersi di una commissione di esperti per l'approfondimento delle diverse ipotesi di revisione costituzionale e dei connessi profili inerenti al sistema elettorale e di estendere il dibattito sulle riforme alle diverse componenti della società civile, anche attraverso il ricorso a una procedura di consultazione pubblica. La **Commissione di esperti**, che fu istituita dall'allora Presidente del Consiglio Enrico Letta l'11 giugno 2013 e denominata Commissione per le riforme costituzionali, concluse i propri lavori con una [Relazione finale](#) trasmessa al Presidente del Consiglio il 17 settembre 2013 affrontando, sotto diversi aspetti, i principali argomenti oggetto di possibile riforma, a partire dal superamento del bicameralismo paritario. Seguì la presentazione da parte del Governo di un **disegno di legge costituzionale**, poi esaminato dal Parlamento, volto all'istituzione di un **Comitato parlamentare** per le riforme costituzionali cui erano conferiti poteri referenti per l'esame dei progetti di legge di revisione costituzionale dei Titoli I, II, III e V della parte seconda della Costituzione, afferenti alla forma di Stato, alla forma di Governo e all'assetto bicamerale del Parlamento, nonché, coerentemente con le disposizioni costituzionali, di riforma dei sistemi elettorali.

Successivamente, con il governo presieduto da Matteo Renzi, l'Esecutivo ha presentato - l'8 aprile 2014 - un **disegno di legge di riforma costituzionale** che, dopo un *iter* durato circa due anni, è stato approvato dal Parlamento

[\(Lavori parlamentari: sintesi e sedute\)](#).

Il [testo di riforma costituzionale](#), pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016, disponeva, in particolare, il superamento del bicameralismo perfetto, la revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, l'eliminazione dal testo costituzionale del riferimento alle province e la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Il 4 dicembre 2016 si è svolto il *referendum* popolare confermativo su tale testo di legge costituzionale, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione; il risultato della votazione non è stato favorevole all'approvazione della legge costituzionale. Sulla base dei [dati del Ministero dell'interno](#), i votanti, compresi gli italiani all'estero, sono stati il 65,47% degli aventi diritto (33.243.845 votanti su 50.773.284 elettori), il 68,48% in Italia e il 30,74% all'estero. I no all'approvazione della legge sono stati pari al 59,11%, mentre i sì al 40,89% dei voti validi.

In base all' [art. 138 della Costituzione](#) 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** 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, 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.

In seconda deliberazione il Senato ha approvato il disegno di legge di riforma costituzionale con 180 voti favorevoli, 112 contrari e un'astensione; la Camera dei deputati lo ha approvato con 361 voti favorevoli e 7 voti contrari (quindi, entrambe le Camere, hanno approvato il testo, in seconda deliberazione, **a maggioranza assoluta dei componenti**).

L'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte di cassazione, con l' [ordinanza del 6 maggio 2016](#), ha dichiarato conformi alle norme dell'art. 138 Cost. e della [legge 25 maggio 1970, n. 352](#) quattro distinte richieste di *referendum* sul testo di legge costituzionale pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 aprile 2016 presentate presso la cancelleria della Corte di Cassazione:

- il 19 aprile 2016 dai deputati Occhiuto ed altri;
- il 20 aprile 2016 dai senatori Crimi ed altri;
- il 20 aprile 2016 dai deputati Rosato ed altri;
- il 3 maggio 2016 dai senatori Zanda ed altri.

Con la medesima ordinanza l'Ufficio ha dichiarato la legittimità del seguente quesito referendario: «Approvate voi il testo della legge costituzionale concernente "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei 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 dal Parlamento e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016?».

Successivamente, con l' [ordinanza del 4 agosto 2016](#), l'Ufficio centrale per il *referendum* ha ammesso, con il medesimo quesito, anche la richiesta di *referendum* presentata dal prescritto numero di elettori il 14 luglio 2016. Quindi, con il decreto del Presidente della Repubblica del 27 settembre 2016 è stato indetto il *referendum* popolare confermativo previsto dall'art. 138 della Costituzione, emanato a seguito della [deliberazione del Consiglio dei ministri](#) del 26 settembre 2016, su proposta del Presidente del Consiglio, di concerto con i ministri dell'interno e della giustizia. I relativi comizi sono stati convocati per il giorno di domenica 4 dicembre 2016 (D.P.R. pubblicato nella [G.U. 28 settembre 2016, n. 227](#)).

Focus

[Il progetto di riforma approvato nella XVII legislatura](#)

https://temi.camera.it/leg18/post/il_progetto_di_riforma_approvato_nella_xvii_legislatura.html

[Il superamento del bicameralismo paritario nelle proposte di riforma](#)

https://temi.camera.it/leg18/post/il_superamento_del_bicameralismo_paritario_nelle_proposte_di_riforma.htm
