

# dossier

16 gennaio 2019

Iniziativa legislativa popolare e *referendum*

---

A.C. 1173-A

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

X  
V  
I  
I  
I  
L  
E  
G  
I  
S  
L  
A  
T  
U  
R  
A



SERVIZIO STUDI

UFFICIO RICERCHE SU QUESTIONI ISTITUZIONALI, DI GIUSTIZIA E CULTURA

TEL. 06 6706-2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) - [@SR\\_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 72/1



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

Tel. 06 6760-9475 - [st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it) - [@CD\\_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Progetti di legge n. 48/1

Hanno partecipato alla redazione del *dossier* i seguenti Servizi e Uffici:

SERVIZIO BIBLIOTECA – Osservatorio della legislazione straniera

☎ 066760-2278 – ✉ [bib\\_segreteria@camera.it](mailto:bib_segreteria@camera.it)

SEGRETARIA GENERALE – Ufficio Rapporti con l'Unione europea

☎ 066760-2145 – ✉ [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it)

*La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Studi della Camera dei deputati*

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

AC0168a.docx

# INDICE

## Schede di lettura

Premessa .....	3
Il testo approvato dalla Commissione (C. 1173-A).....	6
La presentazione dei progetti di legge di iniziativa popolare .....	6
Il termine di 18 mesi per l'approvazione da parte del Parlamento .....	7
Parametri di ammissibilità del referendum ex art. 71 Cost. ....	10
Il giudizio di ammissibilità.....	21
Lo svolgimento del referendum e le modifiche al quorum per il referendum abrogativo .....	23

## Testo a fronte

Articoli 71 e 75 Cost.....	31
Articolo 2 della legge cost. 1/1953.....	33

## Schede di Approfondimento

<i>La presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare .....</i>	<i>37</i>
<i>La procedura di raccolta delle sottoscrizioni per la richiesta di referendum abrogativo ex. art. 75 Cost. ....</i>	<i>40</i>
<i>I limiti di ammissibilità dei referendum abrogativi.....</i>	<i>44</i>
<i>Il controllo dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Il controllo della Corte Costituzionale .....</i>	<i>48</i>
<i>I Comitati promotori dei referendum abrogativi nella giurisprudenza costituzionale .....</i>	<i>52</i>
<i>I lavori dell'Assemblea Costituente sull'art. 71, secondo comma, Cost.....</i>	<i>55</i>
<i>Le proposte di riforma costituzionale per il rafforzamento della partecipazione popolare .....</i>	<i>58</i>
<i>Elementi di legislazione comparata .....</i>	<i>66</i>
<i>Iniziative dell'UE per promuovere la partecipazione dei cittadini.....</i>	<i>86</i>

## Allegati

<i>Proposte di legge iniziativa popolare presentate nella XVIII legislatura .....</i>	<i>97</i>
<i>Referendum abrogativi svolti .....</i>	<i>101</i>
<i>Tabella. Partecipazione popolare nelle regioni a statuto ordinario .....</i>	<i>113</i>



## **SCHEDE DI LETTURA**



## PREMESSA

La proposta di legge costituzionale A.C. 1173-A, approvata dalla I Commissione nella seduta del 15 gennaio 2019, al termine dell'esame in sede referente, modifica l'articolo 71 della Costituzione nella parte in cui disciplina l'**iniziativa legislativa popolare**. È in particolare introdotta una procedura 'rinforzata' che si può concludere, al verificarsi di alcune condizioni, con lo svolgimento di una **consultazione referendaria**.

È altresì oggetto di modifica il quarto comma dell'art. 75 della Costituzione, nella parte in cui richiede la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto per l'approvazione della proposta soggetta a **referendum abrogativo**. Per entrambi i *referendum* – ex art. 71 e 75 della Costituzione – viene infatti previsto che la proposta sottoposta a *referendum* è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi **purché siano superiori ad un quarto degli aventi diritto al voto**.

Infine, è integrata la legge costituzionale n. 1 del 1953 con l'attribuzione alla Corte costituzionale della competenza sul giudizio di ammissibilità sul referendum previsto dal nuovo art. 71 della Costituzione.

Il 16 ottobre 2018 è iniziato l'esame in sede referente delle abbinate proposte di legge C. 726 Ceccanti e C. 1173 D'Uva; sono state svolte audizioni nell'ambito dell'attività conoscitiva sui provvedimenti dal 3 al 7 dicembre e sono state depositate [memorie e documenti](#) da parte dei soggetti auditi.

Dopo la presentazione di un nuovo testo della proposta di legge C. 1173 da parte della relatrice, la Commissione ha adottato – nella seduta dell'11 dicembre 2018 – il nuovo testo come testo base per il seguito dell'esame. Al testo sono stati presentati circa 260 emendamenti il cui esame si è svolto nelle successive sedute della I Commissione.

A seguito dell'acquisizione dei pareri da parte delle Commissioni competenti in sede consultiva, la I Commissione ha deliberato – nella seduta del 15 gennaio 2019 - di conferire il mandato alla relatrice a riferire in senso favorevole all'Assemblea sul nuovo testo definito a seguito dell'approvazione degli emendamenti in sede referente.

Il vigente articolo 71 della Costituzione attribuisce, al primo comma, l'**iniziativa legislativa** al Governo, a ciascun membro delle Camere e agli altri organi ed enti cui sia attribuita da legge costituzionale e quindi al CNEL (*ex art. 99 Cost.*) e ai Consigli regionali (*ex art. 121, comma secondo, Cost.*). L'iniziativa legislativa è inoltre consentita ai Consigli comunali per le proposte di legge volte al mutamento delle circoscrizioni

provinciali e l'istituzione di nuove province (*ex art. 133, primo comma, Cost.*).

Il secondo comma dell'art. 71 della Costituzione attribuisce il potere di iniziativa legislativa anche ad almeno **cinquantamila elettori**, con l'unico vincolo della proposta di un progetto redatto in articoli. Le modalità di presentazione di tali proposte, che possono essere sia ordinarie sia costituzionali, sono disciplinate dalla legge n. 352 del 1970 (per la relativa procedura e la disciplina in materia si rinvia alla relativa *scheda di approfondimento*).

La disciplina costituzionale dell'iniziativa legislativa popolare è stata dibattuta dall'Assemblea costituente in connessione con l'istituto del *referendum* (si veda la relativa *scheda di approfondimento*). Successivamente, gli istituti della partecipazione popolare al procedimento legislativo sono stati oggetto di diverse ipotesi di modifica, prevalentemente nell'ambito di più generali progetti di riforma costituzionale a partire dalla IX legislatura (si veda la relativa *scheda di approfondimento*).

Per quanto riguarda l'istituto del *referendum*, si ricorda che la Costituzione prevede due forme di consultazione referendaria a **livello statale**: il *referendum* abrogativo disciplinato dall'art. 75 e quello costituzionale ai sensi dell'art. 138.

Nel nostro ordinamento sono previste inoltre, in alcuni casi, forme di consultazione referendaria per oggetti limitati e che coinvolgono solo parti del corpo elettorale (art. 132 della Costituzione per le modificazioni territoriali).

Inoltre, con un'apposita legge costituzionale (legge 3 aprile 1989, n. 2), si è fatto ricorso, in un unico caso, all'istituto del *referendum* di indirizzo, il 18 giugno 1989, contestualmente alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, con un quesito "consultivo" relativo al conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo.

Si ricorda, infine, che lo strumento di partecipazione popolare è previsto dalla Costituzione anche a **livello regionale**: in base all'art. 123 Cost. è infatti rimessa agli statuti regionali la disciplina dei *referendum* regionali che devono riguardare "leggi e provvedimenti amministrativi della regione" (per una disamina complessiva, riferita alle singole regioni, si veda la relativa scheda in *allegato*). È infine previsto dalla Costituzione un *referendum* confermativo eventuale per l'approvazione degli statuti delle regioni ordinarie (art. 123 Cost.).



Sotto il **profilo comparato**, si ricorda che alcuni strumenti di democrazia partecipativa sono previsti, con diverse modulazioni, negli ordinamenti dei principali Paesi europei (con riferimento alla Francia, alla Spagna e alla Germania si veda la relativa *scheda di approfondimento*). Gli istituti di democrazia diretta costituiscono, a loro volta, una peculiarità dell'ordinamento svizzero, dove è possibile, ad esempio, ricorrere al *referendum* entro un determinato arco temporale successivamente all'approvazione di una legge nonché promuovere un'iniziativa popolare federale per una modifica totale o parziale riguardante la **Costituzione federale**, da sottoporre al voto del popolo e dei cantoni al ricorrere di alcune condizioni. In ambito extra-europeo si ricorda l'esempio dello Stato della California dove è previsto il *referendum* obbligatorio in caso di **modifiche costituzionali o per determinate tipologie di leggi** e l'istituto della *proposition* che può portare una proposta al **voto popolare** (relativamente alla disciplina in Svizzera e in California si veda la relativa *scheda di approfondimento*).

A livello di **Unione europea**, il Trattato di Lisbona (modificando l'articolo 11, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea) ha introdotto una nuova forma di partecipazione popolare alle decisioni politiche dell'Unione europea: l'iniziativa dei cittadini. La disposizione prevede che un numero di cittadini dell'Unione non inferiore a un milione possa **invitare la Commissione europea** a presentare una proposta in settori di sua competenza. L'iniziativa dei cittadini è stata poi disciplinata dal Regolamento (UE) n. 211/2011 del 2011.

## **IL TESTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE (C. 1173-A)**

Il comma 1 dell'articolo 1 inserisce **cinque nuovi commi** nell'articolo 71 della Costituzione.

La proposta di legge lascia infatti immutato il vigente testo dell'articolo 71 che – nei due commi in cui si articola – disciplina l'iniziativa legislativa e la presentazione di progetti di legge di iniziativa popolare da parte di 50.000 elettori. Al contempo, ne integra il contenuto introducendo una fattispecie di iniziativa legislativa popolare “rinforzata” per i progetti di legge di iniziativa popolare che siano sottoscritti da almeno **500.000 elettori**.

A seguito della presentazione della iniziativa legislativa popolare, sottoscritta da tal numero di firme, si innesta un procedimento che porta all'approvazione del testo da parte delle Camere **entro 18 mesi** oppure – nei casi in cui, nello stesso arco di tempo, le Camere non abbiano concluso l'*iter* parlamentare, abbiano approvato un testo diverso (e i proponenti non vi rinunzino) o lo abbiano respinto – ad una **consultazione referendaria**.

## **LA PRESENTAZIONE DEI PROGETTI DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE**

La proposta di legge in esame richiede, come si è detto, le **sottoscrizioni di almeno 500.000 elettori per avviare la procedura “rinforzata”** declinata dal nuovo art. 71 Cost.

Per quanto riguarda la raccolta delle sottoscrizioni e le modalità di presentazione delle iniziative legislative popolari attualmente la legge n. 352 del 1970 prevede che i **promotori dell'iniziativa** debbano presentarsi - in numero non inferiore a 10 e muniti di certificato di iscrizione nelle liste elettorali – alla cancelleria della Corte di cassazione per dichiarare la volontà di avviare l'iniziativa, indicando il titolo del progetto di legge; la cancelleria redige un verbale di presentazione e provvede a far pubblicare l'annuncio dell'iniziativa nella *Gazzetta Ufficiale* (art. 7, commi primo e secondo, L. 352/1970).

In base alla legislazione vigente (si veda la relativa *scheda di approfondimento*) sono **soggetti abilitati ad autenticare le firme** per i *referendum* e per le proposte di legge popolare: i notai, i giudici di pace, i cancellieri e i collaboratori delle cancellerie delle Corti di appello dei tribunali e delle preture, i segretari delle procure della Repubblica, i presidenti delle province, i sindaci metropolitani, i sindaci, gli assessori comunali e provinciali, i componenti della conferenza metropolitana, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti e i vice presidenti dei consigli circoscrizionali, i segretari comunali e provinciali e i funzionari incaricati dal sindaco e dal presidente della provincia, i consiglieri

provinciali, i consiglieri metropolitani e i consiglieri comunali che comunicano (in forma scritta) la propria disponibilità, al presidente della provincia e al sindaco.

Si ricorda, a tal proposito, che il testo approvato dalla Camera nella seduta dell'11 ottobre 2018, recante norme in materia elettorale e di *referendum* ([S. 859](#)), interviene sulla disciplina delle autenticazioni delle sottoscrizioni per i *referendum* previste dall'articolo 14, della legge 21 marzo 1990, n. 53 e dalla legge 25 maggio 1970, n. 352 (che rinvia, per le sottoscrizioni delle proposte di legge di iniziativa popolare, alla disciplina dettata sui *referendum*), prevedendo che siano competenti alla suddetta autenticazione anche i cittadini designati dai promotori del *referendum* tra coloro che sono in possesso dei requisiti previsti per lo svolgimento delle funzioni di Presidente di seggio elettorale. E' previsto che a tal fine almeno tre promotori comunicano alla Corte di appello competente per territorio l'elenco dei soggetti designati, corredato dalle dichiarazioni sostitutive sul possesso dei requisiti (ai sensi degli articoli 46 e 47 del DPR 445/2000). Sono inoltre aggiunti, quali soggetti competenti alla autenticazione delle sottoscrizioni, gli avvocati che comunicano la propria disponibilità all'ordine professionale, e i consiglieri regionali.

*Sotto il profilo della formulazione, nelle modifiche introdotte all'art. 71 della Costituzione, potrebbe essere suscettibile di valutazione l'opportunità di fare riferimento ad un "progetto di legge" anziché ad una "proposta di legge" di iniziativa popolare. Ciò considerato che il vigente secondo comma dell'art. 71 fa riferimento ad un "progetto redatto in articoli" e che al Senato il riferimento è ai "[disegni di legge di iniziativa popolare](#)" mentre alla Camera alle "[proposte di legge di iniziativa popolare](#)".*

Come previsto dall'articolo 3 della proposta di legge, la **Corte costituzionale** giudica l'ammissibilità del *referendum* dopo il raggiungimento di 200.000 sottoscrizioni (*nel testo originario della proposta di legge C. 1173 la competenza della Corte costituzionale era prevista espressamente già nell'articolo 71 della Costituzione*).

## **IL TERMINE DI 18 MESI PER L'APPROVAZIONE DA PARTE DEL PARLAMENTO**

Il nuovo terzo comma dell'art. 71 della Costituzione, di cui la proposta di legge prevede l'introduzione, stabilisce che se le Camere non approvano la proposta di legge popolare, presentata da almeno 500.000 elettori, entro il termine di **diciotto mesi** dalla sua presentazione, è indetto un *referendum* per deliberarne l'approvazione.

In base alla nuova previsione, le Camere dispongono dunque di **diciotto mesi** di tempo per approvare la proposta di legge di iniziativa popolare “rinforzata”.

In proposito, va tenuto presente che – in base all’attuale formulazione della modifica costituzionale – il termine di 18 mesi per il Parlamento decorre **dalla “presentazione”** del progetto di legge, così **includendo in tale termine** anche il periodo occorrente per la verifica delle firme e dei relativi certificati elettorali. *Al fine di evitare la decorrenza del termine durante la fase di verifica delle sottoscrizioni, potrebbe dunque essere valutata l’opportunità di fare riferimento alla “assegnazione” del progetto di legge ovvero alla “verifica della validità della presentazione” del progetto quale dies a quo per la decorrenza del termine di 18 mesi.*

*Tale precisazione non sarebbe invece necessaria ove la verifica delle sottoscrizioni avvenisse prima della presentazione alle Camere del progetto di legge.*

Decorso il termine di diciotto mesi dunque si innesta la procedura per l’indizione di un *referendum* popolare. Viene quindi previsto un **termine massimo** entro il quale il Parlamento è tenuto a concludere l’esame della proposta di legge di iniziativa popolare decorso il quale la parola “passa” al corpo elettorale con l’**indizione del referendum**.

La proposta sottoposta a *referendum* è quindi approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi (*quorum* di approvazione o deliberativo) purché siano superiori ad un quarto degli aventi diritto al voto.

Spetterà alla legge attuativa e ai regolamenti parlamentari la definizione delle modalità di esame per assicurare il rispetto del termine.

Il nuovo sesto comma dell’art. 71 prevede, a sua volta, che 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.

*Parrebbe in proposito suscettibile di chiarimento se il referendum è indetto o meno su entrambi i testi nel caso in cui il Parlamento approvi un testo dopo il termine di 18 mesi ma prima dell’indizione del referendum.*

Se dunque le Camere **approvano** il progetto di legge in un **testo diverso** da quello presentato, ha luogo il *referendum* su entrambi i testi a condizione che:

1) “i promotori non vi rinunzino”;

2) la Corte costituzionale lo abbia giudicato, prima della presentazione alle Camere, ammissibile secondo i parametri previsti dal nuovo quarto comma dell'art. 71 della Costituzione (v. *infra*).

Il nuovo testo costituzionale rimette dunque alla **determinazione dei promotori la valutazione della congruità** di un testo legislativo approvato dal Parlamento rispetto al **contenuto** della proposta di legge di iniziativa popolare iniziale.

Si ricorda - relativamente ai poteri ed alla configurazione dei **Comitati promotori dei referendum abrogativi** - che nel tempo si è sviluppata una ampia giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto (si veda relativa *scheda di approfondimento*).

Si ricorda che, nell'ambito del *referendum* abrogativo, in caso di modifiche legislative che intervengano sulla disciplina oggetto di *referendum* spetta ad un organo terzo - l'**Ufficio centrale per i referendum della Corte di cassazione** - sentiti i promotori, la valutazione se il *referendum* 'si trasferisca' dalla legislazione precedente alla legislazione sopravvenuta (sentenza n. 68 del 1978 della Corte costituzionale; in proposito si rinvia anche alla *scheda relativa* alla giurisprudenza costituzionale sui poteri del Comitato promotore dei *referendum* ).

In base al vigente quadro normativo, l'esame parlamentare dei progetti di legge di iniziativa popolare si svolge sulla base delle procedure previste per l'esame dei progetti di legge presentati alle Camere. Al **Senato**, peraltro, a seguito dell'approvazione della riforma regolamentare del 20 dicembre 2017 ([pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 19 gennaio 2018](#)), è previsto che l'esame in Commissione di tali progetti di legge debba essere concluso **entro tre mesi** dall'assegnazione, decorsi i quali il disegno di legge viene iscritto d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea. In questo caso, considerato che ciò avviene prima che la Commissione abbia concluso il proprio esame, l'Assemblea discuterà sul testo dei proponenti e non trovano spazio questioni incidentali, ad eccezione di quelle ammesse dalla Presidenza in quanto giustificate da nuovi elementi emersi dopo l'inizio del dibattito (art. 74). Resta ferma la previsione di una procedura accelerata per l'inizio dell'esame in sede referente: le competenti Commissioni debbono avviare l'esame dei progetti di iniziativa popolare entro un mese dal deferimento.

Il Regolamento della **Camera**, a sua volta, richiama i progetti di legge di iniziativa popolare nelle disposizioni relative alla **programmazione dei lavori** (art. 24, comma 4) prevedendo che degli stessi non si tiene conto ai fini del calcolo della quota del tempo disponibile per gli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti e di opposizione. I regolamenti di entrambe le Camere prevedono inoltre procedure particolari per l'esame dei progetti di legge in questione presentati nella precedente legislatura e il cui esame non si sia potuto in essa concludere: tali progetti si considerano automaticamente presentati nella successiva legislatura e per il loro esame si possono applicare le procedure

accelerate previste in via generale per l'esame di progetti già approvati nella precedente legislatura.

Si ricorda che nel nuovo articolo 71 della Costituzione non è previsto un **numero massimo** di proposte di legge che possono essere presentate - o sottoscritte da un singolo elettore - con la procedura "rinforzata" cui consegue il termine di 18 mesi per l'approvazione da parte del Parlamento e l'indizione del relativo *referendum*. Potranno dunque dispiegarsi effetti sulla programmazione dei lavori delle Camere nel caso in cui fosse presentato un numero elevato di proposte di legge in un periodo limitato di tempo.

Alla **legge "rinforzata"** di attuazione, di cui al nuovo art. 71, ultimo comma, è attribuita, inoltre, la disciplina del "**concorso di più proposte di legge popolare**". Tale espressione sembra fare riferimento all'ipotesi in cui su un medesimo argomento siano presentate una pluralità di proposte di legge.

Alla medesima "legge rinforzata" è rimessa la disciplina della **sospensione del termine** (di 18 mesi) per l'approvazione della proposta nel caso di **scioglimento delle Camere**.

#### **PARAMETRI DI AMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM EX ART. 71 COST.**

I **parametri di ammissibilità** dell'eventuale *referendum*, rispetto ai quali la Corte costituzionale è chiamata – sulla base di quanto previsto integrando la legge costituzionale n. 1 del 1953 (v. *infra*) – ad una decisione dopo la raccolta di 200.000 sottoscrizioni per la presentazione di ciascuna proposta di legge di iniziativa popolare, sono individuati dal nuovo quarto comma dell'art. 71 della Costituzione:

- il rispetto dei **principi e dei diritti fondamentali** garantiti dalla **Costituzione** nonché dal **diritto europeo e internazionale**;

La Costituzione definisce come "**Principi fondamentali**" i primi 12 articoli. Essi sono il principio democratico e della sovranità popolare (art. 1); il principio personalista che si esprime nel riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo e il principio solidaristico che lega i consociati (art. 2), dell'eguaglianza formale e sostanziale (art. 3), del fondamento della Repubblica democratica sul lavoro (artt. 1 primo comma, e 4, primo comma); il dovere di concorrere al progresso materiale e spirituale della società (art. 4, secondo comma); il principio unitario e il principio del pluralismo politico istituzionale (art. 5); la tutela delle minoranze linguistiche (art. 6); la reciproca indipendenza dello Stato e della Chiesa cattolica (art. 7); la libertà religiosa (art. 8); la promozione della cultura e della ricerca (art. 9, primo

comma); la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, quali valori identitari della Nazione italiana (art. 9, secondo comma); il principio di apertura nei confronti della comunità internazionale (artt. 10 e 11); il principio di protezione dello straniero perseguitato nel suo paese (art. 10, terzo e quarto comma); il principio di non aggressione (art. 11). La Costituzione individua quindi - nella Parte I (artt. 13-54) - i “**diritti e doveri** dei cittadini”.

La giurisprudenza costituzionale ha, inoltre, introdotto il concetto di “**principi supremi**”, che si è sviluppato in presenza della riconosciuta possibilità di sottoporre a giudizio di costituzionalità anche leggi costituzionali che siano ritenute confliggenti con i “principi supremi” dell’ordinamento costituzionale (sent. n. 1146 del 1988). Nello specifico, nel ricordare i limiti assoluti al potere di revisione costituzionale indicato direttamente dalla Costituzione - la forma repubblicana (art. 139 Cost.) - la Corte ha avuto modo di evidenziare che sono presenti, nel nostro ordinamento, alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali (cfr. *ex multis* sentenze n. 18 del 1982, n. 1146 del 1988, n. 203 del 1989 e n. 238 del 2014). Tra questi, la Corte ha richiamato il principio della “laicità dello Stato” e il “diritto di agire e di resistere in giudizio a difesa dei propri diritti riconosciuto dall’art. 24 Cost., in breve il diritto al giudice”, tanto più “quando il diritto in questione è fatto valere a tutela dei diritti fondamentali della persona”.

La Corte ha inoltre evidenziato che il sistema dei **diritti fondamentali** trova in particolare fondamento nella norma di principio, contenuta nell’art. 2 Cost., per la quale “la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (...)”. La Corte costituzionale ha quindi riconosciuto, con consolidata giurisprudenza, che i diritti inviolabili dell’uomo a cui la Costituzione fa riferimento all’art. 2 sono una disposizione ‘a fattispecie aperta’: a partire dalla sentenza n. 561 del 1987, ha man mano riconosciuto una tutela costituzionale a diritti ‘inviolabili’ quali il diritto all’abitazione (*ex multis* n. 404 del 1988), il “diritto alla vita” (sentenze nn. [27 del 1975](#); [35 del 1997](#); [223 del 1996](#)), il diritto “all’identità personale” definito come “diritto ad essere se stessi” ([sentenza n. 13 del 1994](#)), la libertà personale, intesa non solo come garanzia da forme di coercizione fisica della persona, ma che comprende anche la libertà di autodeterminazione del soggetto ([sentenza n. 30 del 1962](#)), del diritto d’informazione (sentenze [n. 84 del 1969](#) e [n. 348 del 1990](#)).

La Corte ha infine evidenziato (sentenza n. 238 del 2014) come i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscano un «limite all’ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l’ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l’art. 10, primo comma della Costituzione» (sentenze n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001) ed operino quali “**controlimiti**” all’ingresso delle

norme dell'Unione europea (*ex plurimis*: sentenze n. 183 del 1973, n.170 del 1984, n. 232 del 1989, n. 168 del 1991, n. 284 del 2007), oltre che come limiti all'ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato (sentenze n. 18 del 1982, n. 32, n. 31 e n. 30 del 1971). Essi rappresentano, in altri termini, gli **elementi identificativi ed irrinunciabili** dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale (artt. 138 e 139 Cost.: così nella sentenza n. 1146 del 1988).

Relativamente al richiamo ai **principi e diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo** si ricorda che il testo originario della proposta di legge C. 1173 faceva riferimento ai “**vincoli europei ed internazionali**” quale parametro di ammissibilità del referendum, in via analoga a quanto sancito dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione. Quest'ultimo stabilisce che “la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome nel rispetto, oltre che della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

Sull'articolo 117, primo comma, della Costituzione, introdotto dalla legge di riforma del Titolo V (L. cost. n. 3 del 2001) si è sviluppata un'ampia giurisprudenza costituzionale sia in relazione al sistema dei rapporti con l'ordinamento internazionale come definiti dall'art. 10 Cost., sia con riguardo al regime delle limitazioni di sovranità previsto dall'art. 11 Cost.

Dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale emerge in particolare come nei “vincoli derivanti dall'ordinamento dell'**Unione europea**” rientrano sia il contenuto dei **Trattati** sia il c.d. “diritto derivato” dell'Unione europea (cioè tutte le norme poste in essere dalle istituzioni dell'Unione in attuazione dei Trattati quali regolamenti e direttive; si veda *ex multis* la sentenza n. 129 del 2006)

La Corte ha evidenziato che “le norme dell'Unione europea vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei **principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale** e dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti dalla Costituzione” (*ex plurimis* sentenze n. 102 del 2008; nn. 349, 348 e 284 del 2007; n. 170 del 1984).

Nella sentenza 129 del 2006 la Corte ha evidenziato che: “(.) le **direttive** fungono da **norme interposte** atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'**art. 117, primo comma, Cost.** La norma costituzionale citata, collocata nella Parte seconda della Costituzione, si ricollega al **principio fondamentale** contenuto nell'art. 11 Cost. e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana”. Con la sentenza n. 227/2010 la Corte infine chiarisce che «l'art. 117, primo comma, Cost. ha (...) confermato espressamente, in parte ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Nel corso dell'esame in sede referente presso la I Commissione tale espressione è stata sostituita con il richiamo ai “**principi e diritti**”



**fondamentali garantiti dal diritto europeo (e internazionale – su cui v. *infra*)”.**

*Relativamente all’espressione “diritto europeo” pare suscettibile di chiarimento se il riferimento è al “diritto dell’Unione europea” o ad un ambito più ampio comprensivo, in particolare, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e della sua attuazione.*

Per quanto riguarda i principi fondamentali dell’Unione europea si ricorda che nella [17a Dichiarazione relativa al primato](#), allegata all’Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007, si richiama espressamente il Parere del Servizio giuridico del Consiglio del 22 giugno 2007 in base al quale “dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si evince che la **preminenza del diritto comunitario** è un **principio fondamentale del diritto comunitario** stesso. Secondo la Corte, tale principio è insito nella natura specifica della Comunità europea. (...) Il fatto che il principio della preminenza non sarà incluso nel futuro trattato non altera in alcun modo l’esistenza del principio stesso e la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia”. “Da ciò discende che il diritto nato dal trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa comunità”.

Si ricorda inoltre che la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE ha richiamato, in talune occasioni, i “[principi generali del diritto dell’UE](#)” che possono essere comuni a tutti i sistemi giuridici nazionali dei Paesi dell’Unione e compatibili con gli obiettivi dell’Unione o specifici di quest’ultima, anche se ispirati a principi sanciti solo da alcuni sistemi giuridici nazionali.

A loro volta, i “diritti fondamentali dell’Unione europea” - articolo 6 del trattato sull’Unione europea (TUE) – sembrano configurarsi come una categoria particolare di fonte del diritto UE. In particolare, l’articolo 6, paragrafo 3, del TUE riconosce come principi generali del diritto dell’Unione «i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri». Accanto a questi, l’articolo 6, paragrafo 1, del TUE riconosce alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea lo stesso valore giuridico dei trattati.

In base all’articolo 2 TUE gli Stati membri hanno inoltre espressamente riconosciuto ed affermato alcuni “valori fondanti comuni”, quali il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, prevedendo apposite procedure e sanzioni in caso di loro violazione.

L'originario richiamo ai "vincoli europei" appariva riconducibile alle prescrizioni dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione come declinato dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

*Tenuto conto della modifica introdotta nel corso dell'esame in sede referente pare suscettibile di approfondimento la portata normativa del richiamo ai "principi fondamentali del diritto europeo", quale parametro di ammissibilità del referendum.*

Per quanto riguarda il riferimento ai "**principi e diritti fondamentali garantiti dal diritto internazionale**" – che ha sostituito l'originario riferimento della proposta di legge C. 1173 ai "vincoli internazionali" – si ricorda che la Costituzione all'art. 10 dispone, al primo comma, che l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle "*norme di diritto internazionale generalmente riconosciute*", nozione quest'ultima ricondotta, dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 69 del 1976, ai "*principi comuni alla generalità degli ordinamenti statuali moderni*".

Per quanto riguarda la **giurisprudenza costituzionale** sviluppata in relazione ai "vincoli derivanti dagli **obblighi internazionali**" richiamati dal primo comma dell'articolo 117 Cost., si ricorda che l'orientamento accolto dalla Corte costituzionale a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 ha chiarito che il parametro costituzionale di riferimento per le norme internazionali pattizie è l'art. 117, primo comma, Cost., il quale conferisce alle norme pattizie una forza di resistenza maggiore rispetto alle leggi interne successive (sent. n. 348 del 2007), senza peraltro attribuire loro il rango costituzionale (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007).

La Corte ha altresì fatto riferimento ad "un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata "norma interposta": "al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale "interposta", egli deve investire la Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma" (sent. n. 349 del 2007).

La Corte costituzionale ha altresì, in tale quadro, chiarito che le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) «integrano, quali "norme interposte", il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (*ex plurimis*, ordinanze n. 21 del 2014, n. 286 del 2012, n. 180 del 2011 e n. 163 del 2010). Il significato delle disposizioni della CEDU e dei suoi Protocolli va tratto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), purché consolidata (sentenza n. 49 del 2015).

Nell'ambito del diritto internazionale la dottrina ha nel tempo distinto tra *norme di diritto internazionale generale*, che si rivolgono a tutti gli Stati, e norme di diritto internazionale particolare, che si rivolgono solo ad un numero ristretto di essi. Le **norme di diritto internazionale generale** sono intese in particolare quali norme aventi natura consuetudinaria; accanto a queste si fa riferimento allo *jus cogens* quale gruppo di norme di diritto internazionale generale, imperative e, dunque, non derogabili, quali ad esempio il divieto di uso della forza ed il rispetto della dignità umana.

Si ricorda che in materia di diritti civili e politici nonché di diritti economici, sociali e culturali, garantiti dal diritto internazionale, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato il [Patto internazionale relativo a i diritti civili e politici del 1966](#) e il [Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966](#), ratificati dall'Italia con legge pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 328 del 23 novembre 1978 ed entrati in vigore il 15 dicembre 1978. Tali Trattati recano principi e diritti che tutti gli Stati aderenti si impegnano a rispettare e a garantire a partire dal riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti.

E' oggetto di dibattito in dottrina se possano considerarsi norme di diritto internazionale generale i principi di diritto previsti dall'art. 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia (organo delle Nazioni Unite), che vengono utilizzati quale strumento per colmare le lacune dell'ordinamento internazionale in assenza di norme consuetudinarie o pattizie applicabili al caso concreto.

Si ricorda che in **Svizzera**, dove è consentito - con l'istituto dell'**iniziativa popolare** - che i cittadini propongano una modifica della Costituzione federale spetta al Parlamento decidere preliminarmente se l'iniziativa rispetti i principi di unità della forma e di unità della materia, nonché le "**disposizioni cogenti del diritto internazionale**". In caso contrario, può dichiararla nulla.

Per quanto concerne il criterio della violazione di disposizioni cogenti del diritto internazionale, questo è stato sancito nella Costituzione federale con la revisione totale del 1999, ma era già stato riconosciuto in precedenza dalla giurisprudenza, che nel 1996 dichiarava nulla l'iniziativa popolare "per una politica d'asilo razionale" perché violava il principio del "*non-refoulement*".

Sulla possibilità di definire il "diritto internazionale cogente", il Consiglio nazionale ha argomentato, nel 2010, che il diritto internazionale cogente è formato da norme valide nell'interesse di tutti gli Stati o degli Stati di una determinata regione. Il diritto internazionale cogente è un insieme strutturato di norme giuridiche internazionali, di diritto internazionale consuetudinario e di applicazioni del diritto realizzatosi nel corso dei secoli. Non può dunque esistere una definizione del concetto precisa dal profilo giuridico. La prassi e anche parte della dottrina ritengono che il concetto di disposizioni cogenti del diritto

internazionale si estenda oltre lo *ius cogens* del diritto internazionale. Il Consiglio federale ha affermato che anche le garanzie intangibili in stato d'emergenza della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, e del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966, costituiscono parte integrante del diritto internazionale cogente richiamato dal diritto nazionale e devono essere considerate come limiti autonomi delle revisioni costituzionali (2013). Se il Parlamento la dichiara valida, l'iniziativa popolare è sottoposta al voto popolare. Il Consiglio federale e il Parlamento possono, tuttavia, decidere di contrapporre, direttamente o indirettamente, un altro progetto.

*Anche in questo caso, pare suscettibile di approfondimento la concreta portata normativa del rinvio ai “principi e diritti fondamentali garantiti dal diritto internazionale” atteso che si tratta di una espressione per la quale non sono del tutto chiari i confini che ne delimitano il contenuto, in base al vigente quadro normativo e giurisprudenziale.*

La proposta di legge costituzionale **esclude inoltre l'ammissibilità** del referendum nelle seguenti fattispecie, la cui concreta delimitazione sarà in ogni caso oggetto del giudizio della Corte costituzionale:

- se la proposta di legge è ad **iniziativa riservata**;

Si ricorda che la Costituzione riconduce all'iniziativa riservata del Governo la legge di bilancio e il rendiconto consuntivo (art. 81, quarto comma) e i disegni di legge di conversione di decreto-legge (art. 77).

- se la proposta di legge presuppone **intese o accordi**;

Tale previsione sembra riguardare, in particolare, le leggi di recepimento degli accordi con la Santa Sede per la modifica dei Patti Lateranensi, di cui all'articolo 7 della Costituzione; le leggi di recepimento delle intese con confessioni religiose diverse dalla cattolica, di cui all'articolo 8 della Costituzione; le leggi di attuazione di intese con le regioni per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia, di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. L'espressione adottata sembra ricomprendere altresì le leggi che autorizzano la ratifica di trattati internazionali ai sensi dell'art. 80 della Costituzione. In proposito, nel corso dei lavori parlamentari (si veda, in proposito, la seduta della I Commissione del 10 gennaio 2019) la relatrice ha evidenziato che “per le proposte di legge di autorizzazione alla ratifica dei Trattati internazionali non può essere utilizzata la procedura prevista dal nuovo articolo 71 della Costituzione”.

- se la proposta di legge richiede una **procedura o una maggioranza speciale** per la sua approvazione;

Il riferimento sembra essere, in primo luogo, alle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione; nel corso dei lavori parlamentari (si veda, in proposito, la seduta della I Commissione del 10 gennaio 2019 in cui la relatrice ha evidenziato che "il testo esclude dalla possibilità di iniziativa popolare le leggi costituzionali e di revisione costituzionale"). Appaiono inoltre ricomprese nella previsione in questione anche: le leggi di amnistia ed indulto, ai sensi dell'articolo 79 della Costituzione; la legge che definisce il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione; le già richiamate (v. *supra*) leggi per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia, di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sulla base di intesa con le regioni; le leggi sulle variazioni territoriali ex art. 132, secondo comma, ed ex art. 133, primo comma, della Costituzione.

- se la proposta di legge non provvede ai **mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri** che essa importi;

L'espressione riprende la formulazione del terzo comma dell'articolo 81 ("ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte").

Pertanto, per effetto della regola di copertura, ogni norma che comporti una nuova o maggiore spesa o una riduzione di entrate (ossia degli oneri) deve essere corredata di una clausola finanziaria che identifichi i mezzi per compensare i relativi effetti onerosi. Dall'obbligo costituzionale di copertura discende la necessità di una corretta quantificazione degli oneri derivanti da ciascuna norma.

La **quantificazione** deve individuare gli effetti onerosi non solo in termini quantitativi, ma anche in termini qualitativi (spesa capitale o corrente) e temporali (esercizi finanziari nei quali si manifesteranno gli oneri). La regola di copertura trova applicazione nella fase dell'approvazione di nuove norme onerose: perciò i suoi effetti si limitano al perseguimento del cosiddetto "pareggio a margine", ossia alla neutralizzazione degli effetti onerosi delle disposizioni via via introdotte nell'ordinamento. In tal senso, tale regola differisce da quella dell'"equilibrio di bilancio" (art. 81, primo comma) riferita al complesso delle voci di spesa ed entrata del bilancio.

In attuazione dell'articolo 81 Cost., **la legge n. 196 del 2009** (legge di contabilità e finanza pubblica) disciplina, all'articolo 17, gli strumenti e le modalità per la corretta determinazione degli oneri e dei relativi mezzi di copertura: quantificazione e copertura dell'onere sono affidati ad analisi da svolgere all'interno di uno specifico procedimento, i cui esiti sono oggetto di verifica tecnica in sede parlamentare. Il procedimento di quantificazione è essenzialmente

incentrato sulla **relazione tecnica**, ossia su un documento, predisposto dal Governo e sottoposto a verifica da parte dei competenti organi parlamentari, con il quale si dà conto degli oneri e delle coperture e, più in generale, dell'impatto sulla finanza pubblica delle nuove normative oggetto di esame presso le Camere.

La relazione tecnica indica non solo le quantificazioni e le coperture delle norme da esaminare, ma anche i dati ed i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni altro elemento utile per consentire una verifica tecnica delle quantificazioni, da svolgere in sede parlamentare.

Attraverso la relazione tecnica le valutazioni del Governo circa gli effetti finanziari delle norme proposte sono rese esplicite e diventano verificabili in sede parlamentare.

La verifica parlamentare delle quantificazioni è svolta principalmente nel quadro dell'attività consultiva delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, che si inserisce nell'ambito del procedimento legislativo: essa è infatti propedeutica alla formulazione dei pareri che le due Commissioni sono chiamate ad esprimere in merito agli effetti finanziari delle iniziative normative in esame. In questa sede, le quantificazioni operate dalla relazione tecnica sono infatti sottoposte a verifica al fine di valutarne la coerenza sul piano del procedimento logico-matematico, dell'attendibilità delle ipotesi e della validità dei metodi adottati, dell'affidabilità dei dati utilizzati, della rispondenza delle stime al contenuto delle norme.

Sulla base dell'istruttoria tecnica svolta e degli ulteriori elementi raccolti, la Commissione Bilancio formula un parere, adottato mediante una votazione. Gli effetti dei pareri espressi dalla Commissione Bilancio sono disciplinati dai regolamenti parlamentari e variano a seconda della procedura (sede referente, legislativa o redigente) di esame delle iniziative legislative.

Per le proposte di legge di iniziativa parlamentare o popolare, prive di relazione tecnica, la Commissione di merito o la Commissione Bilancio possono richiedere al Governo la predisposizione di tale relazione. Ove non ricorra tale ipotesi, la Commissione Bilancio può procedere all'espressione di un parere sui profili finanziari sulla base di un autonomo esame, con il supporto delle analisi svolte dalle strutture amministrative competenti e degli elementi forniti dal rappresentante del Governo.

In base all'articolo 17 della legge 196/2009, la **copertura finanziaria** dei nuovi o maggiori oneri può avvenire esclusivamente attraverso:

- utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel triennio compreso nel bilancio pluriennale;
- modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa, da cui derivino risparmi di spesa;
- riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

La copertura delle leggi è soggetta a verifica in Parlamento con riguardo all'impatto di ciascuna norma su **tre saldi di finanza pubblica**: il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, il fabbisogno delle amministrazioni pubbliche e l'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

L'articolo 3 della proposta di legge costituzionale attribuisce alla **Corte costituzionale** il giudizio sull'ammissibilità del *referendum* che, quindi, investe anche la corretta quantificazione e copertura degli oneri finanziari, giudizio attribuito, in base al quadro normativo vigente, al Parlamento, nell'ambito del procedimento legislativo ordinario, previa acquisizione dei necessari elementi informativi da parte del Governo (v. *supra*).

Alla legge "rinforzata", da approvare a maggioranza assoluta da parte di entrambe le Camere, è rimessa la **disciplina delle "modalità di verifica dei mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro adeguamento da parte dei promotori"**.

Quest'ultima previsione tiene conto del fatto che le fonti di copertura finanziaria individuate dalla proposta di legge di iniziativa popolare sono destinate presumibilmente a variazione e rimodulazione una volta trascorso il termine (18 mesi) previsto dalla proposta di legge per la celebrazione del *referendum* (nel caso in cui le Camere non intervengano o intervengano con un testo diverso rispetto a quello della proposta di legge).

*Peraltro andrebbe chiarita la portata normativa del riferimento all'"eventuale adeguamento da parte dei promotori" rispetto ad un testo già sottoposto alla sottoscrizione popolare ed al giudizio della Corte costituzionale.*

- le leggi che non hanno contenuto **omogeneo**.

Si ricorda che l'omogeneità di contenuto è requisito di ammissibilità del *referendum* abrogativo sin dalla sentenza n. 16 del 1978 (al riguardo si rinvia alla *relativa scheda di approfondimento*).

Tale requisito andrà dunque tenuto presente ai fini della presentazione del progetto di iniziativa popolare. Potrà assumere altresì rilievo nel corso del relativo *iter* parlamentare di esame, sia con riguardo alle proposte di legge eventualmente da abbinare sia nell'ambito dei requisiti di ammissibilità delle proposte emendative.

Riguardo al requisito dell'omogeneità di contenuto per la decretazione d'urgenza, l'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 richiede il rispetto dei requisiti della specificità e dell'omogeneità delle misure da esso recate; la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 22 del 2012), a sua volta, ha fatto riferimento ad "una intrinseca coerenza delle norme" o dal punto di vista oggettivo e materiale o dal punto di vista funzionale e finalistico.

Come già ricordato, l'ultimo comma dell'art. 71 della Costituzione, introdotto dalla proposta di legge in esame, affida ad una **legge, approvata a maggioranza assoluta da entrambe le Camere**, la disciplina

dell'attuazione del nuovo articolo 71, facendo espresso riferimento alla necessità che vengano disciplinati il concorso di più proposte di legge popolare, le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere.

Sotto il profilo della formulazione testuale, si ricorda che l'art. 81 della Costituzione fa riferimento ad una legge approvata a maggioranza assoluta "*dei componenti di ciascuna Camera*".

Si ricorda che per il **referendum abrogativo** l'art. 75 Cost. stabilisce che non ne è ammesso lo svolgimento per le leggi tributarie, di bilancio, di amnistia ed indulto, leggi che autorizzano la ratifica di trattati internazionali. Tali ambiti sono stati poi oggetto di ulteriore sviluppo da parte della giurisprudenza costituzionale, che ha al contempo introdotto ulteriori ragioni di inammissibilità per i *referendum* abrogativi (quali le leggi costituzionali, le leggi a contenuto costituzionalmente e/o comunitariamente vincolato, le leggi "obbligatorie" o "necessarie") oltre al requisito dell'omogeneità (per una ricostruzione più dettagliata si rinvia alla *relativa scheda di approfondimento*).

Relativamente al limite previsto per le "leggi tributarie e di bilancio" le pronunce di inammissibilità della Corte costituzionale hanno svolto argomentazioni fondate in primo luogo sul criterio di stretta connessione con le leggi di bilancio. Secondo la Corte, a tale principio (in particolare sentenze n. 2 del 1994 e n. 12 del 1995) dovrà farsi ricorso per valutare, nei singoli casi, se le leggi che assumono funzione di provvedimenti collegati alla legge finanziaria, al di là della loro qualificazione formale, di per sé non idonea a determinare effetti preclusivi in relazione alla sottoponibilità a referendum, presentino "effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività" delle leggi di bilancio, da essere sottratte a referendum, diversamente dalle altre innumerevoli leggi di spesa.

Questo stretto collegamento si può ritenere sussista se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario. Si tratta di leggi che non si limitano a porre discipline ordinamentali prive di diretti effetti finanziari ma che, incidendo in modo rilevante nell'ambito di operatività delle leggi di bilancio, non sono suscettibili di valutazioni frazionate ed avulse dal quadro delle compatibilità generali, quali inevitabilmente risulterebbero da una determinazione referendaria che si esprime su di un solo elemento del quadro complessivo. Nella sentenza n. 11/1995, la Corte ha sostenuto la evidente inscindibile connessione del meccanismo normativo del sostituto d'imposta,



oggetto di richiesta referendaria, con l'imposta sul reddito e, di conseguenza, con le disposizioni legislative che la disciplinano.

Oltre ai richiamati parametri di ammissibilità, il nuovo art. 71 della Costituzione, definito dalla proposta di legge in discussione, non pone limiti di materia per l'iniziativa legislativa "rinforzata" e per il testo oggetto di votazione referendaria. In assenza di limiti di materia, il progetto di legge da sottoporre a consultazione referendaria nel termine di 18 mesi (salvo che il Parlamento lo abbia approvato o che i promotori vi rinunzino) potrà dunque vertere, a titolo esemplificativo, su fattispecie penali, sulla disciplina fiscale, su ambiti che investono i diritti delle minoranze.

Si ricorda, infine, che il testo non esclude la possibilità che l'iniziativa legislativa popolare "rinforzata" disponga l'**abrogazione** di una legge o di un atto avente valore di legge. La medesima procedura potrebbe essere pertanto utilizzata (in assenza di specifiche limitazioni) anche per "l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di atto avente valore di legge", come recita l'art. 75, e senza i limiti dettati da tale norma costituzionale con riguardo alle "leggi tributarie e di bilancio", come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale e senza la possibilità di un giudizio di ammissibilità una volta raccolte 200.000 sottoscrizioni. In taluni casi, il procedimento referendario *ex art. 75 Cost.* potrebbe di fatto risultare così "assorbito" dalla procedura in esame.

## **IL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ**

Sul **giudizio di ammissibilità**, attribuito alla **Corte costituzionale**, interviene l'articolo 3 della proposta di legge, integrando la legge costituzionale n. 1 del 1953 recante "Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale".

In base al vigente articolo 2 di tale legge costituzionale compete infatti alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di *referendum* abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso. Alla legge che disciplina lo svolgimento del referendum popolare (legge n. 352 del 1970) spetta la definizione delle modalità di tale giudizio.

La modifica introdotta aggiunge, tra le competenze della Corte costituzionale, il giudizio sull'ammissibilità delle richieste di referendum a norma dell'articolo 71 della Costituzione.

Le **modalità del giudizio** sono stabilite dalla "legge rinforzata" di cui al nuovo articolo 71, ultimo comma della Costituzione.

Tale giudizio sull'ammissibilità avviene “**prima della presentazione** della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno **200.000 firme**”.

Per quanto riguarda la verifica del “raggiungimento di 200.000 sottoscrizioni” si ricorda che attualmente, per il *referendum* abrogativo ex art. 75 Cost, dopo la raccolta di 500.000 sottoscrizioni si svolge un duplice vaglio: il **controllo di legittimità-regolarità**, condotto dall'Ufficio centrale per il *referendum*, presso la Corte di Cassazione; il **giudizio di ammissibilità** (quanto ad oggetto e contenuto della richiesta di *referendum*), condotto dalla Corte costituzionale (si rinvia alla *relativa scheda di approfondimento*).

In particolare – in base al vigente art. 28 della legge n. 352 del 1970 – sono depositati presso la cancelleria della Corte di cassazione tutti i fogli contenenti le firme e dei certificati elettorali dei sottoscrittori entro tre mesi dalla data del timbro apposto sui fogli medesimi. Tale deposito deve essere effettuato da almeno tre dei promotori, i quali dichiarano al cancelliere il numero delle firme che appoggiano la richiesta. Alla scadenza del 30 settembre **l'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione** esamina tutte le richieste depositate, allo scopo di accertare che esse siano conformi alle norme di legge, esclusa la cognizione dell'ammissibilità, ai sensi del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione, la cui decisione è demandata alla Corte costituzionale.

Per i progetti di legge di iniziativa popolare invece una volta raccolte le firme e i relativi certificati elettorali, il progetto è presentato ad una delle due Camere; dell'avvenuta presentazione è data comunicazione all'Assemblea. La stampa del progetto di legge e la sua assegnazione sono invece subordinate alla successiva verifica e al computo delle firme, necessarie per accertare la regolarità dell'iniziativa ([art. 48, secondo comma, legge n. 352/1970](#)) e compiute dalla **Camera in cui è presentato il progetto**.

Considerato che l'ultimo comma del nuovo art. 71, inserito dal testo in esame, rinvia ad una “**legge rinforzata**”, da approvare “a maggioranza assoluta da entrambe le Camere”, la definizione delle modalità di attuazione della nuova disciplina, *andrà in tale sede definito il soggetto competente alla verifica e al computo delle firme nella prima fase* (una volta raccolte 200.000 firme, ai fini del giudizio di ammissibilità del referendum) *e se al medesimo soggetto, per assicurare uniformità in sede applicativa, compete altresì la verifica della regolarità delle successive 300.000 firme nel caso di esito positivo del giudizio della Corte*.

È infine previsto che il **giudizio sull'ammissibilità** del *referendum* compete alla Corte costituzionale anche sul testo approvato dalle Camere.

Si ricorda che i parametri di ammissibilità sono quelli definiti dal nuovo quarto comma dell'art. 71 della Costituzione come risultante dalla proposta di legge (v. *supra*).

*Potrà essere in tale quadro chiarito se un giudizio negativo di ammissibilità sull'eventuale referendum faccia derivare un'improcedibilità per la proposta di legge di iniziativa popolare (che quindi non potrebbe neanche essere presentata alle Camere ai fini dell'iter ordinario previsto dal vigente art. 71, secondo comma, della Costituzione).*

### **LO SVOLGIMENTO DEL REFERENDUM E LE MODIFICHE AL QUORUM PER IL REFERENDUM ABROGATIVO**

Ai sensi del nuovo quinto comma dell'art. 71 della Costituzione nel caso in cui le Camere, nel termine dei diciotto mesi, non abbiano approvato la proposta di legge e sia stato indetto il *referendum*, la proposta è **approvata** se ottiene la **maggioranza dei voti validamente espressi** purché - come previsto nel corso dell'esame in sede referente - **“superiore a un quarto degli aventi diritto al voto”**.

In corrispondenza con tale previsione, l'articolo 2 della proposta di legge costituzionale modifica l'articolo 75 della Costituzione, che disciplina il ***referendum abrogativo***, sopprimendo la vigente previsione che richiede un *quorum* partecipativo pari alla “maggioranza degli aventi diritto” (sul punto si veda la *scheda di approfondimento* sui *referendum* abrogativi svolti in Italia dal 1974 ad oggi) ed introducendo - per l'approvazione della proposta soggetta a *referendum* - il requisito della maggioranza dei voti validi “purché superiore ad un quarto degli aventi diritto al voto”.

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 48 della Costituzione “sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età”. L'articolo 75 della Costituzione dispone espressamente che “hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati”. Tale previsione, presente nel testo iniziale della proposta di legge C. 1173, non è stata poi riprodotta nel testo base, secondo quanto rappresentato dalla relatrice “ al fine di alleggerire il testo espungendo disposizioni non strettamente necessarie, dato che la Costituzione prevede già tale indicazione in via generale (all'articolo 48 della Costituzione)” ([seduta della I Commissione del 12 dicembre 2018](#)).

Considerando i dati relativi alle ultime elezioni politiche (4 marzo 2018) gli aventi diritto al voto per le elezioni della Camera dei deputati sono stati

46.604.925 ([dati Ministero dell'interno](#)); in tal caso la soglia per l'approvazione del *referendum*, corrispondente ad “**un quarto** degli aventi diritto al voto”, come recita il nuovo art. 71, quinto comma, Cost., è pari a **11.651.231 voti** validi favorevolmente espressi.

Nella tabella che segue sono confrontati i dati relativi a corpo elettorale, votanti, voti validi e non, schede bianche, delle elezioni politiche svolte dal 2001 al 2018.

		2001	2006	2008	2013	2018
<b>Elettori</b>	Camera	49.256.295	46.997.601	47.041.814	46.905.154	46.604.925
	Senato	44.499.794	42.232.467	42.358.775	42.270.824	42.871.428
<b>Votanti</b>	Camera	40.085.397 (81,38%)	39.298.497 (83,62%)	37.874.569 (80,51%)	35.270.926 (75,2%)	33.923.321 (72,93%)
	Senato	36.189.394 (81,32%)	35.262.679 (83,50%)	34.058.405 (80,40%)	31.751.350 (75,11%)	31.231.814 (72,84%)
<b>Voti validi</b>	Camera	37.122.776	38.153.343	36.457.254	34.005.755	32.840.055
	Senato	33.871.262	34.162.615	32.774.339	30.617.901	30.213.874
<b>Voti non validi</b>	Camera	1.274.012 (3,17%)	705.868 (1,79%)	931.445 (2,45%)	869.892 (2,46%)	692.855 (2,04%)
	Senato	1.035.616 (2,86%)	637.709 (1,80%)	835.559 (2,45%)	761.148 (2,39%)	644.686 (2,06%)
<b>Schede bianche</b>	Camera	1.688.609	439.286	485.870	395.279	389.441
	Senato	1.282.516	462.355	448.507	369.301	376.765

Ove le Camere abbiano approvato un **testo diverso** da quello iniziale e i promotori non rinunciano, questo è indetto su “**entrambi i testi**”: in questa ipotesi il testo prevede che “l’elettore che si esprime a favore di ambedue ha facoltà di indicare il testo che preferisce”.

È promulgato il testo che “ha **ottenuto complessivamente** più voti” nel caso in cui entrambi i testi siano “approvati”.

Considerato che il comma precedente prevede che la proposta sottoposta a *referendum* “è approvata” se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi purché superiore a un quarto degli aventi diritto sembra doversi intendere, come emerso anche nel corso dei lavori parlamentari, che il calcolo comparativo per definire quale dei due testi abbia ottenuto più voti avvenga solo nel caso in cui entrambi i testi abbiano **superato la soglia del 25%** degli aventi diritto al voto nei voti favorevoli. Il testo prevede inoltre che il voto tra due testi alternativi possa essere effettuato **solo dall’elettore che ha espresso “voto favorevole su ambedue”**.

*Su tale ultimo profilo, così come sulle modalità di voto e di calcolo dei voti sulla “domanda risolutiva” tra i due testi, sono state poste diverse questioni nel corso dei lavori parlamentari (si veda in particolare la seduta della I Commissione del 10 gennaio 2019), anche alla luce del fatto che si tratta di un istituto nuovo nel nostro ordinamento (in particolare la previsione di una “domanda risolutiva” finale di cui appare opportuno definire con chiarezza le modalità di computo dei voti) e tenuto conto delle previsioni dell’articolo 48 della Costituzione e della relativa giurisprudenza costituzionale.*

L’impostazione di tale modalità di votazione richiama, come emerso nei lavori parlamentari, il **modello svizzero**.

Nell’ordinamento svizzero, dove – per le iniziative di modifica della Costituzione – vige un sistema analogo a quello definito dal testo in esame – l’art. 76 della Legge federale sui diritti politici disciplina il voto in caso di Controprogetto diretto approvato dal Parlamento (unitamente alle previsioni dell’art. 139b della Costituzione federale) disponendo che:


“Se l’Assemblea federale adotta un controprogetto, ai votanti sono poste sulla stessa scheda tre domande. **Ogni votante** può dichiarare senza riserve:

- a. se preferisce l’iniziativa popolare al diritto vigente;
- b. se preferisce il controprogetto al diritto vigente;
- c. quale dei due testi dovrà entrare in vigore nel caso in cui Popolo e Cantoni li abbiano preferiti entrambi al diritto vigente.

La **maggioranza assoluta** è accertata **separatamente** per ogni domanda. Non è tenuto conto delle domande lasciate senza risposta.

Se risultano accettati sia l’iniziativa sia il controprogetto, è determinante l’esito della **terza domanda**. Entra in vigore il testo che, secondo le risposte a questa domanda, ha raccolto il **maggior numero** di voti del Popolo e dei Cantoni.

La scheda elettorale è così formulata:

 CONFEDERAZIONE SVIZZERA Votazione popolare del . . .	
1. Accettate l'iniziativa popolare «. . .»?	Risposta: «sì» o «no» <input type="checkbox"/>
2. Accettate il controprogetto dell'Assemblea federale del . . .?	Risposta: «sì» o «no» <input type="checkbox"/>
3. <i>Domanda sussidiaria:</i> Nel caso in cui popolo e Cantoni accettino sia l'iniziativa «. . .» sia il controprogetto: Deve entrare in vigore l'iniziativa oppure il controprogetto?	Risposta: Mettere una croce nella casella corrispondente Così:  Iniziativa                      Controprogetto <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
N.B.: Alle domande 1 e 2 si può rispondere con un «sì» o con un «no». Per rispon- dere alla domanda 3 si deve mettere una croce <i>in una sola</i> casella; altrimenti, la domanda è considerata senza risposta.	

Più nel dettaglio, in Svizzera se i cittadini propongano una modifica della Costituzione federale, affinché tale iniziativa possa essere sottoposta a votazione è necessario raccogliere 100.000 firme ed è necessario istituire un Comitato d'iniziativa. Un'iniziativa può essere presentata sotto forma di testo già elaborato o di proposta generica, sebbene sia più frequente il primo caso. Il Parlamento decide se l'iniziativa rispetta i principi di unità della forma e di unità della materia, nonché le disposizioni cogenti del diritto internazionale. In caso contrario, può dichiararla nulla.

Se il Parlamento la dichiara valida, l'iniziativa popolare è sottoposta al voto popolare. Il Consiglio federale e il Parlamento possono, tuttavia, decidere di contraporle, direttamente o indirettamente, un altro progetto.

Nel primo caso il Parlamento può proporre una diversa modifica della Costituzione. Se il Comitato d'iniziativa non ritira la sua iniziativa, il **controprogetto** è sottoposto a votazione contemporaneamente all'iniziativa popolare in questione.

Nel secondo caso, il Parlamento non propone una modifica della Costituzione, ma una modifica di legge o una nuova legge. Se il Comitato non ritira la sua

iniziativa, il controprogetto indiretto entra in vigore qualora l'iniziativa venga rifiutata.

L'iniziativa viene quindi sottoposta al **voto del popolo e dei cantoni** (a meno che i fautori non la ritirino). Per essere accettata deve ricevere l'approvazione della maggioranza del corpo elettorale e dei cantoni (cosiddetta "**doppia maggioranza**"). Per la maggioranza dei Cantoni si considerano i risultati ottenuti nei singoli Cantoni. Se la maggioranza dei votanti di un Cantone ha votato sì, anche il voto del Cantone in questione sarà un sì. Maggioranza dei Cantoni significa che è stata raggiunta la maggioranza dei voti dei Cantoni.

Qualora la maggioranza dei votanti e dei cantoni sia favorevole tanto all'iniziativa quanto al controprogetto, si applica una regola speciale. Determinante in questo caso è la cosiddetta "**domanda risolutiva**", ossia la terza domanda posta sulla scheda di voto. Rispondendo a questa domanda, i votanti indicano se, nel caso in cui entrambi i progetti siano approvati, preferiscono l'iniziativa o il controprogetto. Entra in vigore il progetto a cui la maggioranza dei votanti e dei cantoni ha dato la preferenza nella domanda risolutiva.

È possibile per l'elettore non rispondere alla domanda risolutiva, nel qual caso il voto dato all'iniziativa e al controprogetto rimane tuttavia valido<sup>1</sup>. Non è necessario raggiungere un quorum o una partecipazione minima al voto.

Il risultato dell'iniziativa è giuridicamente vincolante e comporta la modifica della Costituzione. Il Parlamento conserva un margine di manovra nel momento di elaborazione delle leggi di applicazione dell'iniziativa.

Come già ricordato, il nuovo ultimo comma dell'art. 71 dispone infine che "è promulgato (il testo) che ha ottenuto complessivamente più voti".

Si ricorda, in proposito, che in base agli articoli 73 e 74 della Costituzione "le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione". "Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione. Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata". *Pare dunque suscettibile di approfondimento se e in che termini tale previsione possa trovare applicazione per le proposte di legge di iniziativa popolare che abbiano conseguito un esito favorevole nel referendum svolto ai sensi del nuovo articolo 71 della Costituzione.*

Quanto alla disciplina vigente sul **periodo di svolgimento del referendum abrogativo**, si ricorda infine che in base all'art. 31 L. 352/1970, "non può essere depositata richiesta di *referendum* nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime".

---

<sup>1</sup> L'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione federale fu introdotta nel 1891. Il Parlamento ha sempre avuto la possibilità di opporre un controprogetto all'iniziativa popolare. Fino al 1987 i votanti potevano respingere entrambi i progetti, ma approvarne uno solo, dopo questa data, con la domanda risolutiva è stato introdotto il "doppio sì".

Inoltre "nel caso di anticipato scioglimento delle Camere o di una di esse, il *referendum* già indetto si intende automaticamente sospeso all'atto della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di indizione dei comizi elettorali per la elezione delle nuove Camere o di una di esse". "I termini del procedimento per il *referendum* riprendono a decorrere a datare dal 365mo giorno successivo alla data della elezione" (articolo 34).

Andrà quindi valutato, da parte del legislatore attuativo, quanta parte delle disposizioni che presiedono allo svolgimento del *referendum* abrogativo, come la citata prescrizione correlata alla piena 'operatività' delle Camere, potranno trovare applicazione per il nuovo istituto referendario delineato dalla modifica costituzionale disposta dalla proposta di legge in esame.

Si ricorda infine che la Corte costituzionale (con le sentenze n. 32 e 33 del 1993) ha evidenziato come il legislatore, pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria **abrogativa**, conservi la facoltà di intervenire nella materia oggetto di *referendum* incontrando tuttavia un limite nel "divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare". Inoltre la legge n. 352 del 1970 (art. 38) prevede che, in caso di esito negativo del *referendum* sul quale sia stato raggiunto il *quorum* di partecipazione, la medesima proposta di *referendum* non possa essere nuovamente presentata per cinque anni.



## **TESTO A FRONTE**



Testo a fronte tra la Costituzione vigente e la legge cost.  
1/1953 e il ddl cost. C. 1173-A

**Articoli 71 e 75 Cost.**

<b>Costituzione</b>  <i>Testo vigente</i>	<b>Costituzione</b>  <i>Testo risultante dalle modifiche approvate dalla I Commissione (C. 1173-A)</i>
<i>Articolo 71</i>	<i>Articolo 71</i>
<p>L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.</p>	<p><i>Identico</i></p>
<p>Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.</p>	<p><i>Identico</i></p>
	<p><b>Quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un <i>referendum</i> per deliberarne l'approvazione.</b></p>
	<p><b>Il <i>referendum</i> non è ammissibile se la proposta non rispetta i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché dal diritto europeo e internazionale, se 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.</b></p>
	<p><b>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.</b></p>
	<p><b>Se le Camere approvano la proposta in un testo diverso da quello presentato e i promotori non rinunziano, il</b></p>

	<i>referendum</i> 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.
	La legge, approvata a maggioranza assoluta da entrambe le Camere, disciplina l'attuazione del presente articolo, il concorso di più proposte di legge popolare, le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere.
[...]	
<i>Articolo 75</i>	<i>Articolo 75</i>
È indetto <i>referendum</i> popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.	<i>Identico</i>
Non è ammesso il <i>referendum</i> per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.	<i>Identico</i>
Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.	<i>Identico</i>
La proposta soggetta a <i>referendum</i> è approvata <b>se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto</b> , e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.	La proposta soggetta a <i>referendum</i> è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, <b>purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto.</b>
La legge determina le modalità di attuazione del <i>referendum</i> .	<i>Identico</i>

## Articolo 2 della legge cost. 1/1953

<b>L. cost. 1/1953</b>	<b>L. cost. 1/1953</b>
<i>Testo vigente</i>	<i>Testo risultante dalle modifiche approvate dalla I Commissione (C. 1173-A)</i>
<i>Articolo 2</i>	<i>Articolo 2</i>
Spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di <i>referendum</i> abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso.	<i>Identico</i>
Le modalità di tale giudizio saranno stabilite dalla legge che disciplinerà lo svolgimento del <i>referendum</i> popolare.	<i>Identico</i>
	<b>Spetta, altresì, alla Corte costituzionale giudicare sull'ammissibilità delle richieste di <i>referendum</i> di cui all'articolo 71 della Costituzione.</b>
	<b>Sull'ammissibilità del <i>referendum</i> di cui all'articolo 71 della Costituzione la Corte costituzionale giudica prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno duecentomila firme.</b>
	<b>La Corte costituzionale giudica altresì sull'ammissibilità del <i>referendum</i> sul testo approvato dalle Camere.</b>
	<b>Le modalità dei giudizi di cui al terzo, quarto e quinto comma sono stabilite dalla legge di cui all'articolo 71, ultimo comma, della Costituzione.</b>



## **SCHEDE DI APPROFONDIMENTO**





## La presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare

L'articolo 71, comma secondo, della Costituzione prevede che il popolo eserciti l'iniziativa delle leggi mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

Le norme di attuazione di tale disposizione sono state dettate con gli articoli 48 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352, *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*.

Non sono previste particolari limitazioni al contenuto delle proposte, che potranno pertanto assumere la forma sia di progetti di legge ordinaria, sia costituzionale e riguardare qualsiasi argomento, eccezion fatta per gli ambiti in cui possono incidere esclusivamente progetti di legge ad iniziativa riservata (ad esempio, i progetti di legge di approvazione del bilancio e del rendiconto dello Stato, i progetti di legge di conversione di decreto-legge).

### *Avvio del procedimento*

I **promotori** dell'iniziativa legislativa popolare devono presentarsi - **in numero non inferiore a 10** e muniti di certificato di iscrizione nelle liste elettorali – alla cancelleria della Corte di cassazione per dichiarare la volontà di avviare l'iniziativa, indicando il titolo del progetto di legge; la cancelleria redige un verbale di presentazione e provvede a far pubblicare l'annuncio dell'iniziativa nella *Gazzetta Ufficiale* ([art. 7, commi primo e secondo, legge n. 352/1970](#)).

### *Fogli per la raccolta delle firme*

Le firme devono essere raccolte su appositi fogli, in cui è riprodotto il testo del progetto di legge (non è necessario che i predetti fogli riportino anche la relazione illustrativa, che deve comunque essere consegnata all'atto della presentazione alle Camere). Se il testo è troppo lungo per essere contenuto in un unico foglio, possono essere usati più fogli, uniti in modo che non possano essere distaccati ([art. 49, commi terzo e quarto, legge n. 352/1970](#)). Nella parte dei fogli dedicata alla raccolta delle firme devono essere indicati nome, cognome, luogo e data di nascita dell'elettore sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali è iscritto (per i residenti all'estero, l'iscrizione nelle liste elettorali dell'AIRE) ([art. 8, commi primo e secondo, legge n. 352/1970](#)). Esempio di [modulo per la raccolta delle firme](#).

### *Vidimazione dei fogli*

Dopo la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'annuncio dell'iniziativa, i fogli devono essere presentati alle segreterie comunali o alle cancellerie degli uffici giudiziari per la loro vidimazione (che consiste nell'apposizione sul foglio del bollo dell'ufficio, della data e della firma del

funzionario preposto, [art. 7, quarto comma, legge n. 352/1970](#)). In mancanza del bollo, della firma del funzionario o della data, il foglio non è valido e le firme raccolte su di esso sono nulle. Non sono validi i fogli vidimati oltre sei mesi prima della presentazione del progetto di legge alla Camera ([art. 49, terzo comma, secondo periodo, legge n. 352/1970](#)).

### ***Numero e requisiti di validità delle firme***

I fogli devono contenere almeno 50.000 firme di cittadini iscritti nelle liste elettorali o muniti di una sentenza di accoglimento di ricorso avverso le decisioni delle commissioni elettorali ([art. 48, commi primo e terzo, legge n. 352/1970](#).)

Le firme devono essere autenticate da uno dei seguenti soggetti: notai, giudici di pace, cancellieri e collaboratori delle cancellerie delle corti d'appello e dei tribunali, segretari delle procure della Repubblica, presidenti delle province, sindaci metropolitani, sindaci, assessori comunali e provinciali, componenti della conferenza metropolitana, presidenti dei consigli comunali e provinciali, presidenti e vicepresidenti dei consigli circoscrizionali, segretari comunali e provinciali, funzionari incaricati dal sindaco e dal presidente della provincia, consiglieri provinciali, metropolitani e comunali che abbiano comunicato la propria disponibilità ([art. 14, comma 1, legge n. 53/1990](#)), consoli (per i cittadini residenti all'estero: [art. 8, terzo comma, legge n. 352/1970](#)).

L'autenticazione deve essere datata. Essa può anche essere collettiva (cioè riferita a tutte le firme contenute in ciascun foglio): in questo caso, deve indicare anche il numero di firme contenute nel foglio. Le firme prive di autenticazione sono nulle.

### ***Certificati elettorali***

La legge richiede che ai fogli recanti le firme siano allegati i certificati elettorali (anche collettivi) dei cittadini la cui firma è contenuta nei fogli stessi ([articolo 8, sesto comma, legge n. 352/1970](#)).

All'atto della presentazione della proposta di legge alla Camera, ciascun foglio vidimato recante le firme deve essere corredato degli originali dei certificati elettorali ad esse riferiti, in modo da rendere quanto più rapido possibile, in sede di verifica della regolarità formale dell'iniziativa, l'abbinamento tra ciascuna firma e il relativo certificato.

Ove la certificazione dell'iscrizione nelle liste elettorali di un comune sia scritta in calce al foglio recante le relative firme, con indicazione del numero di iscrizione, dell'autorità comunale che provvede a tale certificazione, della relativa data e del bollo dell'ufficio non è necessario allegare i certificati elettorali in originale.

Qualora i comuni rilascino i certificati elettorali in formato elettronico, questi potranno essere utilizzati adottando i seguenti accorgimenti:

- 1) i certificati devono essere trasmessi da un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) del comune a un indirizzo PEC dei promotori, e quindi inoltrati all'indirizzo PEC della Camera o del Senato (così che, a fini di garanzia della provenienza e autenticità dei certificati, tutti i passaggi di trasmissione dei medesimi certificati rimangano sempre nel circuito della certificazione elettronica);
- 2) i messaggi PEC con cui si procede all'inoltro dei certificati elettronici devono consentire l'inequivoca individuazione dei fogli vidimati in cui sono contenute le relative firme;
- 3) a ciascun foglio vidimato recante le firme deve essere allegata una copia cartacea dei certificati inviati tramite PEC ad esse riferite, indicando che si tratta di "copia di certificato inviato tramite PEC".

### ***Presentazione alle Camere***

La proposta di legge può essere presentata al Senato della Repubblica o alla Camera dei deputati: i promotori, completata la raccolta delle firme e dei relativi certificati elettorali, depositano il progetto di legge, consegnando i fogli vidimati recanti le firme (con allegati i relativi certificati), la relazione illustrativa (se non riprodotta nei fogli) e copia del verbale di presentazione dell'iniziativa alla Corte di cassazione, indicando gli estremi della *Gazzetta Ufficiale* in cui è stato pubblicato l'annuncio della stessa.

Dell'avvenuta presentazione della proposta di legge è data comunicazione all'Assemblea, con la pubblicazione di un annuncio nell'allegato A ai resoconti della prima seduta successiva.

La stampa del progetto di legge e la sua assegnazione sono invece subordinate alla successiva verifica e al computo delle firme, necessarie per accertare la regolarità dell'iniziativa ([art. 48, secondo comma, legge n. 352/1970](#)).

I progetti di legge d'iniziativa popolare il cui *iter* non si sia concluso nella legislatura in cui sono presentati sono mantenuti all'ordine del giorno delle camere anche nella legislatura successiva.

## **La procedura di raccolta delle sottoscrizioni per la richiesta di referendum abrogativo ex. art. 75 Cost.**

L'iniziativa finalizzata al raccoglimento delle 500.000 firme necessarie a portare a compimento la richiesta di *referendum* abrogativo è avviata da un gruppo di **almeno dieci persone**, munite del certificato comprovante la loro iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica o nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. Tali persone si devono presentarsi alla Cancelleria della Corte di cassazione che ne dà atto con verbale (art.4 l. n. 352/1970).

Di ogni iniziativa è data notizia nella *Gazzetta Ufficiale* del giorno successivo a quello della sua presentazione.

Successivamente alla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* dell'iniziativa è possibile chiedere la vidimazione dei fogli sui quali saranno raccolte le firme degli elettori.

Il **processo di vidimazione** può essere avviato, dai membri del comitato promotore o da un qualsiasi elettore, presso le segreterie comunali o alle cancellerie degli uffici giudiziari. Il funzionario addetto alla vidimazione dei moduli deve completare la procedura entro 48 ore dal giorno in cui ha ricevuto tali fogli. Il timbro con cui vengono vidimati i fogli non può contenere una data antecedente a quella di pubblicazione in *Gazzetta ufficiale* dell'iniziativa.

È possibile procedere alla **raccolta delle firme**, su fogli vidimati, solo **dopo** che l'iniziativa referendaria è stata **pubblicata in *Gazzetta Ufficiale***. La raccolta può essere compiuta anche tra i cittadini italiani residenti all'estero (art. 8 cc.2, 3 l. n. 353/1970 come novellati dalla l. n. 459/2001). Accanto alle firme devono essere indicati per esteso, il nome, cognome, luogo e data di nascita dei sottoscrittori e il comune nelle cui liste elettorali questi sono iscritti .

Le firme raccolte sui moduli vidimati devono essere **autenticate** da un soggetto abilitato a farlo (ex. art. 14 l. n. 53/1990, che richiama la legge n. 352 del 1970, e art. 4 l. n. 120/1999.) Sono soggetti abilitati ad autenticare le sottoscrizioni:

- i notai,
- i giudici di pace,
- i cancellieri e i collaboratori delle cancellerie delle corti di appello dei tribunali e delle preture,
- i segretari delle procure della Repubblica,
- i presidenti delle province,
- i sindaci metropolitani,
- i sindaci, gli assessori comunali e provinciali,

- i componenti della conferenza metropolitana,
- i presidenti dei consigli comunali e provinciali,
- i presidenti e i vice Presidenti dei consigli circoscrizionali,
- i segretari comunali e provinciali e i funzionari incaricati dal sindaco e dal presidente della provincia,
- i consiglieri provinciali, i consiglieri metropolitani e i consiglieri comunali che comunichino (per in forma scritta) la propria disponibilità, al presidente della provincia e al sindaco.

Si ricorda, come già detto, che viene ampliata la platea di soggetti abilitati ad autenticare le sottoscrizioni con il testo, approvato dalla Camera l'11 ottobre 2018, recante norme in materia di procedimento elettorale (C. 543-A, come modificato nel corso dell'esame in Assemblea).

La facoltà di autenticare i moduli contenenti i dati dei sottoscrittori è limitata in **relazione alla competenza territoriale** del soggetto autenticatore (i notai hanno competenza su tutto il territorio nazionale).

Ai sensi della circolare **del ministro dell'interno 51/2013** adottata successivamente al **parere della I sezione del Consiglio di Stato n. 2671/2013** la facoltà per gli organi **“politici o amministrativi locali”** di autenticare le firme è subordinata al ricorrere di due condizioni: a) l'autenticazione delle sottoscrizioni da parte dei consiglieri comunali e provinciali è efficace se effettuata esclusivamente nel territorio nel quale esercitano il proprio mandato (requisito della territorialità); b) l'ente territoriale di cui i consiglieri fanno parte dev'essere interessato alla consultazione per la quale si raccolgono le firme (requisito della pertinenza).<sup>2</sup> Si osservino in tal senso particolare le pronunce del Consiglio di Stato, 31 marzo 2012 n. 1889, 16 aprile 2012 n. 2180, 8 maggio 2013 n. 2501.

Le limitazioni territoriali all'autenticazione degli organi **“politici o amministrativi locali”** non devono tenere conto della residenza del cittadino. Un soggetto abilitato all'autenticazione in un determinato territorio può autenticare la sottoscrizione di un qualsivoglia cittadino indipendentemente dal comune di iscrizione elettorale del cittadino stesso.

L'autenticazione deve recare l'indicazione della data in cui avviene e può essere anche collettiva, foglio per foglio; in questo caso, oltre alla data, deve indicare il numero di firme contenute nel foglio.

L'articolo 8 della L. n. 352/1970 stabilisce invece una limitata competenza territoriale all'autenticazione per i soggetti dipendenti dal ministero della giustizia i quali possono autenticare solamente le firme dei sottoscrittori iscritti nelle liste elettorali di un comune ricompreso nel circondario in cui l'autenticatore presta servizio.

---

<sup>2</sup> Si osservi che in caso di *referendum* abrogativo ogni ente del territorio nazionale è interessato dalla consultazione elettorale.

Alla richiesta di *referendum* devono essere allegati i **certificati**, anche collettivi, dei sindaci dei singoli comuni, ai quali appartengono i sottoscrittori, che ne attestano la iscrizione nelle liste elettorali dei comuni medesimi ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. I sindaci (o i funzionari appositamente delegati dell'ufficio elettorale) debbono rilasciare tali certificati entro 48 ore dalla relativa richiesta. La data della certificazione elettorale deve essere successiva a quella della vidimazione del modulo e dell'autenticazione delle firme.

Tutti i moduli contenenti le sottoscrizioni, i moduli vidimati, autenticati e certificati devono (nella prassi possono) essere consegnati da almeno tre dei promotori presso la cancelleria della Corte di Cassazione entro tre mesi dalla pubblicazione dell'annuncio in gazzetta ufficiale e fatti salvi i limiti temporali disposti dagli artt. 31 e 32 della l. n. 352/1970. Deposito in una data compresa tra il 1 gennaio e il 30 settembre tenendo conto che non può essere depositata richiesta di *referendum* nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime.

Successivamente al deposito delle sottoscrizioni **l'ufficio presso la Corte di Cassazione** procede a verificare in primo luogo se le firme validamente raccolte siano in numero **pari o superiore a 500.000**.

Si ricorda infine che - in occasione della richiesta di accesso, secondo quanto disciplinato dal D.Lgs. 33/2013, alla documentazione relativa al deposito presso la Corte di Cassazione di altre due richieste di *referendum* inerenti la stessa materia, presentata da parte dei promotori della raccolta firme per lo svolgimento del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 - l'Ufficio centrale della Corte di Cassazione ha svolto alcune precisazioni. In particolare, nel dichiarare inammissibile l'istanza di accesso alla documentazione concernente l'attività di autenticazione delle firme per le richieste referendarie depositate il 14 luglio 2016, ha ricordato che il diritto di accesso ai documenti amministrativi disciplinato dalla l. 241/1990 riguarda esclusivamente quelli detenuti da **una pubblica amministrazione** e che non possa invece applicarsi «agli atti del processo detenuti, ricevuti o formati (a fini giudiziali) da un **organo giurisdizionale**, quale indubbiamente è questo **Ufficio centrale**, allorché decide (come nella specie) sulla **legittimità delle richieste referendarie**».

In quella circostanza l'Ufficio centrale precisava che la natura giurisdizionale dell'Ufficio era confermata sia dalla composizione dell'organo e dalla sua incardinazione presso la Corte di cassazione, della quale costituisce «una articolazione specializzata», sia dall'oggetto e dalle funzioni che gli sono devolute, sia dalla qualificazione dei suoi provvedimenti in termini di 'ordinanza', sia infine dalla legittimazione

riconosciuta dalla Consulta a sollevare questioni di legittimità costituzionale.

## **I limiti di ammissibilità dei referendum abrogativi**

L'articolo 75, secondo comma, della Costituzione, individua tre categorie di leggi per le quali non è ammesso il *referendum* abrogativo:

- leggi **tributarie** e di **bilancio**;
- leggi di **amnistia** e **indulto**;
- leggi di autorizzazione alla **ratifica** di trattati internazionali.

Alla **Corte costituzionale** spetta il compito di giudicare preventivamente se le richieste di *referendum* abrogativo siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo 75 Cost. (L. cost. 1/1953, art. 2).

Attraverso il giudizio di ammissibilità dei *referendum*, nel corso degli anni, la Consulta ha provveduto a definirne i limiti, muovendo su tre direttrici: precisando il contenuto dei **limiti espliciti** elencati dall'art. 75 Cost. e individuando ulteriori **limiti, impliciti**, riferiti sia all'**oggetto** del *referendum*, sia alla **formulazione del quesito**.

Fondamentale, in tale percorso, la sentenza n. 16 del 1978, alla base dell'orientamento volto a ridefinire ed ampliare l'ambito di applicazione del giudizio di ammissibilità.

### ***I limiti espliciti***

Per quanto riguarda i limiti espliciti, con la citata sentenza 16/1978, la Corte ha ritenuto che l'interpretazione letterale delle cause di inammissibilità testualmente descritte nell'art. 75 della Costituzione dovesse essere integrata "da un'interpretazione logico-sistematica, per cui vanno sottratte al *referendum* le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa".

Tale criterio è alla base di diverse pronunce riguardanti le **leggi di bilancio**, che, secondo la Corte, devono ricomprendere, al di là della definizione formale, sia le leggi finanziarie e le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica, sia le leggi essenziali per la realizzazione degli equilibri finanziari e di bilancio (sent. 12/1995).

La Corte ha precisato (sent. 6/2015): "con riguardo alla categoria, in particolare, delle «leggi di bilancio», che – se non possono, agli effetti del divieto sub art. 75 Cost., a questa equipararsi «le innumerevoli leggi di spesa» (sentenza n. 16 del 1978), ancorché (e per il solo fatto che) perseguano obiettivi di «contenimento della spesa pubblica» (sentenza n. 12 del 2014) – sono, viceversa, a detta categoria riconducibili quelle leggi che «presentino «effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività» delle leggi di bilancio, da essere sottratte a *referendum*, diversamente dalle



altre innumerevoli leggi di spesa». Con l'ulteriore puntualizzazione che un tale «stretto collegamento si può ritenere sussista se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario» (sentenza n. 2 del 1994), in modo da rientrare nella «manovra di bilancio» (sentenza n. 35 del 1985)».

Più articolata la giurisprudenza relativa alle **leggi tributarie**. In una prima fase, la Corte ha identificato i caratteri distintivi della materia tributaria nella “ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico” e “la loro destinazione allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente impositore”, non essendo sufficiente la presenza di norme “implicanti un sacrificio economico da parte degli elettorali” (sent. 26/1982). Successivamente, con una interpretazione più estensiva, la Corte ha ricompreso nella materia tributaria le “disposizioni che disciplinano il rapporto tributario nel suo insieme. In essa rientrano, pertanto, sia le norme che riguardano il momento costitutivo dell'imposizione sia quelle che disciplinano gli aspetti dinamici del rapporto, e cioè il suo svolgimento nell'accertamento e nell'applicazione del tributo con la riscossione dello stesso” (sent. n. 51 del 2000).

Per quanto riguarda l'esclusione dal *referendum* delle leggi di autorizzazione alla **ratifica di trattati internazionali**, la giurisprudenza costituzionale ha esteso l'inammissibilità anche alle leggi di esecuzione (sent. 16/1978), alle leggi strettamente collegate all'esecuzione dei trattati (sent. 30/1981) e a quelle “produttive di effetti strettamente collegati all'ambito di operatività dei trattati” (sent. 31/1981). “A siffatta conclusione la Corte è pervenuta considerando in primo luogo che dall'abrogazione di tali norme deriverebbe l'esposizione dello Stato italiano a responsabilità nei confronti delle altre parti contraenti a causa della violazione degli impegni assunti in sede internazionale; e aggiungendo inoltre che la Costituzione ha voluto riservare (tale responsabilità) alla valutazione politica del Parlamento, sottraendo le norme in questione alla consultazione popolare, alla quale si rivolge il *referendum* abrogativo previsto dall'art. 75 della Costituzione” (sentenze n. 30 del 1981 e n. 27 del 1997, nonché n. 28 del 1993 e da ultimo 41/2000).

### ***I limiti impliciti: l'oggetto del referendum***

La Corte costituzionale ha individuato ulteriori limiti di materia al *referendum* abrogativo, ricavabili dall'intero ordinamento costituzionale, a

partire dalla citata sentenza 16 del 1978 che ha individuato i seguenti atti che non possono essere sottoposti a *referendum*:

- la **Costituzione**, le **leggi di revisione costituzionale** e le **altre leggi costituzionali** considerate dall'art. 138 Cost.;
- le **leggi “rinforzate”**, ossia gli atti legislativi “dotati di una forza passiva peculiare (e dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive)”, quali “le norme di esecuzione dei Patti lateranensi” (sent. 16/1978) o le leggi di recepimento di intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica *ex art. 8 Cost.*;
- le leggi ordinarie a **contenuto costituzionalmente vincolato**, “il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa o di altre leggi costituzionali” (è il caso del *referendum* sull’abrogazione dell’intero codice militare di pace, oggetto della medesima sentenza 16/1978, alcune disposizioni del quale si saldano con le corrispondenti disposizioni costituzionali, come ad esempio l’art. 52 cost. sul servizio militare).

La giurisprudenza successiva ha introdotto altri limiti di ammissibilità:

- le **leggi costituzionalmente necessarie** (*ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2005, n. 35 del 1997, n. 29 del 1987, n. 25 del 1981), “l’esistenza e la vigenza delle quali sono indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica (sentenza n. 13 del 2012, e in precedenza sentenze n. 16 e n. 15 del 2008) e che, pertanto, possono essere «modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate» (sentenza n. 49 del 2000). Si tratta, dunque, di leggi ordinarie [...] il cui contenuto è frutto della discrezionalità del legislatore, mentre non lo è la loro esistenza “(sent. 12/2014). È il caso delle leggi elettorali che non possono essere oggetto di abrogazione totale, in quanto leggi necessarie al funzionamento degli organi costituzionali (sent. 13/2012). Più recentemente la Corte ha definito legge costituzionalmente necessaria quella “che deve trovare obbligatoriamente una disciplina normativa” (sent. 28/2017);
- le **leggi a contenuto “comunitariamente” vincolato** ossia le leggi la cui abrogazione referendaria comporterebbe un mancato adempimento di obblighi comunitari (31, 41 e 45/2000; 24 25 e 27/2011).

### ***I limiti impliciti: la formulazione del quesito***

Parallelamente alla definizione dei limiti di ammissibilità riguardanti il merito, la Corte costituzionale ha introdotto ulteriori limiti impliciti

riguardanti la formulazione del quesito che, a giudizio della Corte, deve essere:

- **omogeneo**, ossia non deve contenere “una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.; discostandosi in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l'istituto del *referendum* abrogativo é stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare” (sent. 16/1978 e da ultimo 6/2015);
- formulato in termini **semplici e chiari**, “con riferimento a problemi affini e ben individuati” (sent. 16/1978);
- **coerente** e completo (sent. 27/1981);
- **univoco ed evidente del fine** che vuole realizzare (sent 47/1991; 174/2011) ed **idoneo** alla realizzazione dello scopo voluto dai promotori (sent. 35, 36 e 37/2000).

## **Il controllo dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione. Il controllo della Corte Costituzionale**

La disciplina del procedimento referendario delineata dall'articolo 75 della Costituzione – che demanda la determinazione delle modalità attuative alla legge - è recata dalla legge n. 352 del 1970.

La legge prevede, relativamente alla richiesta di *referendum* un duplice vaglio:

- il controllo di legittimità-regolarità, condotto dall'Ufficio centrale per il *referendum*, presso la **Corte di Cassazione**;
- il giudizio di ammissibilità (quanto ad oggetto e contenuto della richiesta di *referendum*), condotto dalla **Corte costituzionale**.

L'Ufficio centrale della Cassazione ha una sua peculiare funzione anche per uno specifico riguardo, oggetto dell'*articolo 39* della legge n. 352 del 1970, definita nel tempo anche sulla base dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale al riguardo.

Tale articolo dispone che: "Se prima della data dello svolgimento del *referendum*, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il *referendum* si riferisce, siano stati **abrogati**, l'Ufficio centrale per il *referendum* dichiara che le operazioni relative **non hanno più corso**".

Il dettato della disposizione deve peraltro essere integrato da quanto sancito dalla Corte costituzionale con la (additiva) **sentenza n. 68 del 1978**.

La Corte costituzionale era stata adita dal Comitato promotore di un *referendum* in sede di conflitto di attribuzione avverso l'Ufficio centrale per il *referendum*. La medesima Corte sollevò d'ufficio la questione di legittimità dell'articolo 39.

Di questo, la sentenza n. 68 del 1978 (rel. Astuti) veniva a dichiarare la illegittimità costituzionale, "limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il *referendum* venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, **senza modificare né i principi ispiratori** della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il *referendum* **si effettui sulle nuove disposizioni legislative**".

Per sciogliere la questione di legittimità che aveva innanzi, la Corte si volse a considerare in quali rapporti si trovino - ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione - le richieste di *referendum* abrogativo e gli atti legislativi che producano, prima dell'effettuazione dei *referendum*,

l'abrogazione delle leggi o degli atti aventi forza di legge, ovvero l'abrogazione dei singoli disposti, inizialmente indicati dai promotori delle richieste referendarie.

In tale sede la Corte rilevava che "in base all'art. 70 Cost., la funzione legislativa ordinaria è potenzialmente inesauribile: prestandosi a venire esercitata per un indefinito numero di volte, senza limiti di tempo, in tutte le materie di sua competenza che il legislatore ritenga opportuno disciplinare nuovamente". Né l'articolo 75 della Costituzione introduce eccezione alcuna al "principio della continuità della funzione e del potere legislativo". "Di conseguenza, il rispetto delle esigenze che i promotori ritengono lese non pone problemi di legittimità delle leggi, di cui questa Corte possa darsi carico, ma resta demandato alla sensibilità politica del Parlamento". Tuttavia - rilevava la Corte - "fin dalle prime applicazioni della legge n. 352 gli interpreti hanno però rilevato che la formulazione dell'articolo 39 è così ampia ed indiscriminante, da consentire che vengano frustrati gli intendimenti dei promotori e dei sottoscrittori delle richieste di referendum abrogativo: prestandosi in tal modo ad eludere o paralizzare le stesse disposizioni dell'articolo 75 della Costituzione".

"Effettivamente, con la previsione e con la garanzia costituzionale del **potere referendario** non è conciliabile il fatto che questo tipico mezzo di esercizio diretto della sovranità popolare finisca per esser sottoposto - contraddittoriamente - a vicende risolutive che rimangono affidate alla piena ed insindacabile disponibilità del legislatore ordinario: cui verrebbe consentito di bloccare il *referendum*, adottando una qualsiasi disciplina sostitutiva delle disposizioni assoggettate al voto del corpo elettorale".

Dunque, la Corte si poneva il problema di **conciliare**, riguardo al procedimento referendario, la permanente **potestà legislativa del Parlamento** e la garanzia dell'istituto del ***referendum abrogativo***.

La soluzione da essa ravvisata come unica possibile - ed entrata nell'ordinamento mediante la sentenza additiva n. 68 del 1978 - è stata quella di riconoscere che a certe condizioni, **il *referendum* 'si trasferisca'** dalla legislazione precedente alla legislazione sopravvenuta (oppure alle successive modificazioni di legge, qualora si riscontri che esse s'inseriscono nella previa regolamentazione senza sostituirla integralmente).

Quanto alle condizioni per procedere alla 'traslazione' della richiesta referendaria la Corte distingueva due diverse fattispecie, a seconda che la richiesta referendaria concernesse: l'interezza di una legge (o atto avente valore di legge) come anche di un organico insieme di disposizioni, altrimenti individuato dal legislatore; ovvero disposizioni specifiche di una legge.

Nel primo caso (intera legge): essa ritenne che "l'indagine non possa limitarsi alle affinità od alle divergenze riscontrabili fra le singole previsioni della precedente e della nuova legislazione, ma si debba estendere ai raffronti fra i principi cui

s'informino nel loro complesso l'una o l'altra disciplina; sicché il mutamento dei principi stessi può dare adito al blocco delle relative operazioni referendarie, quand'anche sopravvivano - entro il nuovo ordinamento dell'intera materia - contenuti normativi già presenti nell'ordinamento precedente; mentre la modificazione di singole previsioni legislative giustifica l'interruzione del procedimento nella parte concernente le previsioni medesime, solo quando si possa riscontrare che i loro principi informatori non sono più riconducibili a quelli della complessiva disciplina originaria".

Nel secondo caso (singole disposizioni di una legge) "invece, decisivo é il confronto fra i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, senza che occorra aver riguardo ai principi dell'intero ordinamento in cui questi si ritrovino inseriti: appunto perché i promotori ed i sottoscrittori delle richieste di *referendum* non avevano di mira l'abrogazione di quell'ordinamento considerato nella sua interezza".

Aggiungeva la Corte che "in questi termini, **l'Ufficio centrale per il referendum** è dunque chiamato a valutare - *sentiti i promotori* della corrispondente richiesta - se la nuova disciplina legislativa, sopraggiunta nel corso del procedimento, abbia o meno introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare, già promossa sulla disciplina preesistente: trasferendo od estendendo la richiesta, nel caso di una conclusione negativa dell'indagine, alla legislazione successiva. Corrispondentemente, alla **Corte costituzionale** compete pur sempre di verificare se non sussistano eventuali ragioni d'inammissibilità, quanto ai nuovi atti o disposti legislativi, così assoggettati al voto popolare abrogativo".

La 'rivisitazione' dell'articolo 39 in sede di giurisprudenza costituzionale ha determinato la modificazione e l'ampliamento delle **funzioni istituzionali dell'Ufficio Centrale**. Ha conferito a quest'ultimo un '**potere di indagine**' diretto a stabilire se: la legge abrogativa abbia mutato il principio o valore incarnato nella precedente; ovvero se la sopravvenuta disposizione o insieme di disposizioni abbia mutato il contenuto essenziale della disposizione precedente. Conseguentemente ha devoluto all'Ufficio il **potere di modificare il quesito**, fino al punto di sostituire - ricorrendone le condizioni - le disposizioni in relazione alle quali era stata formulata la richiesta di *referendum*, con quelle successive.

Né l'articolo 39, come risultante dalla 'revisione' giurisprudenziale, indica limiti di tempo entro cui l'eventuale abrogazione soggetta a richiesta referendaria possa intervenire.

Invero, la Corte si diceva "pienamente consapevole che da questa decisione potranno derivare inconvenienti e difficoltà applicative. Ma i poteri dei quali essa dispone non le consentono altro che di accertare e sanzionare le violazioni delle norme costituzionali, adottando le soluzioni a ciò conseguenti nei soli limiti in cui

queste risultino univoche ed indispensabili per assicurare l'osservanza della Costituzione stessa. Le ulteriori modificazioni del procedimento per il *referendum* abrogativo, di cui le recenti esperienze stanno dimostrando l'opportunità - come la Corte ha già rilevato nella sentenza n. 16 del 1978 - competono invece al Parlamento".

"In particolar modo, al legislatore spetterà di precisare o di riconsiderare i ruoli e le funzioni degli organi competenti ad intervenire nel corso delle procedure referendarie. Inoltre, attraverso una riforma della legge n. 352 del 1970 potranno essere altrimenti regolati i tempi delle relative operazioni: specialmente allo scopo di permettere l'effettuazione del *referendum* abrogativo oltre il termine finale del 15 giugno<sup>3</sup>, allorché le leggi o le disposizioni sottoposte al voto popolare vengano abrogate all'ultima ora, imponendo nuove formulazioni degli originari quesiti ed intralciando gli adempimenti che precedono la data di convocazione degli elettori".

Quanto al **periodo di svolgimento**, si ricorda infine, che in base all'art. 31 L. 352/1970, **"non può essere depositata richiesta di *referendum* nell'anno anteriore** alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime".

Inoltre "nel caso di anticipato scioglimento delle Camere o di una di esse, il *referendum* già indetto si intende automaticamente sospeso all'atto della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di indizione dei comizi elettorali per la elezione delle nuove Camere o di una di esse". "I termini del procedimento per il *referendum* riprendono a decorrere a datare dal 365mo giorno successivo alla data della elezione" (articolo 34).

---

<sup>3</sup> Il riferimento è all'articolo 34, comma 1 della legge n. 352 del 1970, il quale prevede: "Ricevuta comunicazione della sentenza della Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, indice con decreto il *referendum*, fissando la data di convocazione degli elettori in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno".

## **I Comitati promotori dei *referendum* abrogativi nella giurisprudenza costituzionale**

Con riferimento ai poteri attribuiti dalla proposta di legge ai Comitati promotori, merita richiamare la giurisprudenza della Corte costituzionale relativa ai poteri dei **Comitati promotori dei *referendum* abrogativi**.

Fin dall'**ordinanza n. 17 del 1978**, la Corte ha infatti riconosciuto, ai promotori di *referendum* abrogativi la **legittimazione a sollevare conflitto** ai sensi dell'articolo 134 della Corte costituzionale, con particolare riferimento al secondo comma che prevede che la Corte costituzionale giudica dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato; in altre parole i promotori dei *referendum* sono riconosciuti come "potere dello Stato".

Afferma infatti l'ordinanza «che dal punto di vista soggettivo appare ammissibile la legittimazione, ai sensi dell'art. 134 Cost, degli elettori, in numero non inferiore a 500.000, firmatari d'una richiesta di *referendum* quale frazione del corpo elettorale identificata dall'articolo 75, **titolare dell'esercizio di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante** e garantita e non può dubitarsi della competenza dei promotori del *referendum* a dichiarare, **in questa fase**, la **volontà dei firmatari** della richiesta medesima».

Nel caso specifico la Corte legittimava i promotori del *referendum* a sollevare conflitto di attribuzione contro l'Ufficio centrale dei *referendum* della Corte di cassazione che aveva dichiarato legittima la richiesta di *referendum* abrogativo della legge n. 352 del 1975 recante "disposizioni a tutela dell'ordine pubblico" (cd. "legge Reale") fatta eccezione per l'articolo 5 integralmente sostituito dalla legge n. 533 del 1977. Nella discussione del conflitto la Corte sollevava quindi di fronte a se stessa questione di legittimità costituzionale dell'articolo 39 della legge n. 352 del 1970, recante la disciplina del *referendum* abrogativo, nella parte in cui prevedeva che il blocco delle operazioni referendarie si producesse anche quando la sopravvenuta abrogazione fosse accompagnata dalla emanazione di altra normativa che regolasse la stessa materia apportando solo innovazioni formali o di dettaglio, senza modificare né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, né i principi ispiratori della complessa disciplina sottoposta a *referendum*. La sentenza n. 68 del 1978 dichiarava l'illegittimità costituzionale del richiamato art. 39 limitatamente alla parte in cui appunto non prevedeva che, qualora il Parlamento modificasse gli atti o le singole disposizioni cui si riferiva il *referendum*, senza però mutare né i principi ispiratori della disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il *referendum* si effettuasse sulle nuove disposizioni legislative.

Conseguentemente, la sentenza n. 69 del 1978 risolveva il conflitto rimettendo all'Ufficio centrale della Corte di cassazione il compito di



valutare se il *referendum* non dovesse effettuarsi sulla nuova disciplina legislativa.

Nella sentenza n. 69 del 1978 la Corte precisava ulteriormente lo *status* dei promotori del *referendum*.

In primo luogo, per quanto concerne la legittimazione ad agire dei firmatari di una richiesta di *referendum*, la sentenza chiarisce che: «se “poteri dello Stato”, legittimati a proporre conflitto di attribuzione ai sensi dell’articolo 134 della Costituzione, sono anzitutto e principalmente i **poteri dello Stato-apparato**, ciò non esclude che possano riconoscersi a tale effetto come poteri dello Stato anche figure soggettive esterne rispetto allo Stato-apparato, quanto meno allorché ad esse l’ordinamento conferisca la titolarità e l’esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri di organi statuali in senso proprio. Tale è appunto il caso del **gruppo di elettori**, in numero non inferiore a **500.000**, firmatari d’una richiesta di *referendum* abrogativo – **istituzionalmente rappresentati dai promotori** – a cui l’art. 75 riconosce la potestà di proporre tale richiesta, con l’effetto di rendere costituzionalmente dovuta la convocazione del corpo elettorale».

La sentenza ribadisce anche la capacità, per i promotori del *referendum*, di **rappresentanza** di tutti i firmatari della richiesta di *referendum*.

“Non può del pari dubitarsi della capacità del comitato dei promotori, in numero non inferiore a dieci (cfr. art. 7 [...] della legge n. 352 del 1970<sup>4</sup>) a rappresentare gli elettori, in numero non inferiore a 500.000, firmatari della richiesta di *referendum*, e della facoltà conferita dalla legge ad almeno tre dei promotori di agire in nome e per conto del comitato promotore. Ed invero la legge stabilisce che almeno tre dei promotori possano provvedere: al deposito dei fogli con le firme dei sottoscrittori e dei relativi certificati elettorali (articolo 28); alla sanatoria di eventuali irregolarità della richiesta, e alla presentazione di memorie intese a contestarne l’esistenza (art. 32, terzo comma); alla ricezione da parte dell’Ufficio centrale e di questa Corte, delle notificazioni e comunicazioni dei provvedimenti relativi alla legittimità ed ammissibilità delle richieste di *referendum* (art. 32, terzo e quinto comma, art. 33, secondo e quinto comma)”.

---

<sup>4</sup> L’articolo 7 della legge n. 352 del 1970 prevede che al fine di raccogliere le firme necessarie a promuovere un *referendum* abrogativo, i promotori della raccolta, in numero non inferiore a dieci, devono presentarsi, muniti di certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica o nell’elenco dei cittadini italiani residenti all’estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero, alla cancelleria della Corte di cassazione, che ne dà atto con verbale, copia del quale viene rilasciata ai promotori.

Ciò ha condotto la dottrina<sup>5</sup> ad equiparare i Comitati promotori dei *referendum* ai comitati disciplinati dall'articolo 39 del codice civile<sup>6</sup>.

Successivamente, la Corte, con l'ordinanza n. 9 del 1997 - che ha dettagliato meglio quanto già affermato nell'ordinanza 27 luglio 1988 - ha precisato i **limiti dei poteri dei Comitati promotori del *referendum***.

Nel caso specifico l'ordinanza negava al Comitato promotore del *referendum* sull'abrogazione della legge sul finanziamento pubblico dei partiti la legittimazione a sollevare conflitto contro il Parlamento che aveva approvato, con la legge n. 2 del 1997 recante "Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici".

Infatti l'ordinanza precisava che la qualifica del Comitato promotore come potere dello Stato "**non** si traduce affatto [...] nella costituzione di un **organo di permanente controllo**, come tale in grado **d'interferire direttamente sulla volontà del Parlamento** a garanzia di un corretto rapporto tra i risultati del *referendum* e gli ulteriori sviluppi legislativi, bensì trova il suo naturale limite nella conclusione del procedimento referendario".

---

<sup>5</sup> M. Luciani, *Articolo 75 – il referendum abrogativo* in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna, Zanichelli 2005.

<sup>6</sup> Nel diritto civile i comitati sono un'organizzazione di persone che promuovono il perseguimento di uno scopo altruistico mediante la raccolta pubblica di fondi

## **I lavori dell'Assemblea Costituente sull'art. 71, secondo comma, Cost.**

Il potere di iniziativa legislativa viene esaminato dalla II sottocommissione nella seduta del [24 ottobre 1946](#).

La discussione concernente l'iniziativa legislativa popolare si apre sulla proposta del relatore on. Mortati, del seguente tenore: "L'iniziativa popolare si esercita mediante la presentazione di un progetto articolato da parte di un decimo (o di un ventesimo) degli elettori".

Si delineano due posizioni.

L'on. Lussu non approva l'istituto, "non rispondente ad alcuna sostanziale esigenza democratica", in quanto le due Camere e le regioni garantiscono, a suo parere, che i cittadini possano esprimere legalmente la loro volontà. Anche l'on. Einaudi ritiene inopportuna l'iniziativa popolare, alla quale preferisce il *referendum*.

L'on. Mortati, pur riconoscendo che la questione è molto dibattuta e che taluni sostengono che l'intervento diretto popolare costituisca un perturbamento e rappresenti una deviazione della linea direttiva politica approvata dalla maggioranza ed espressa dal Governo, tuttavia ritiene che l'istituto sia opportuno "allo scopo di frenare e limitare l'arbitrio della maggioranza", in quanto non sempre la maggioranza è espressione della volontà popolare.

Inoltre, ritiene necessario prevedere che se il Parlamento respinga la proposta, questa venga a cadere o si possa provocare su di essa un *referendum*.

Concordano con il relatore l'on. La Rocca, che rileva la "funzione di pungolo e di eccitamento all'azione del Governo" della iniziativa popolare, e l'on. Bozzi che però si domanda se sia il caso di considerare l'istituto, qualora si stabilisca che l'iniziativa legislativa spetta anche alle regioni.

Si passa poi ad esaminare la questione del numero minimo di sottoscrizione per attivare l'iniziativa legislativa popolare.

Al proposito si delineano due schieramenti, da un lato c'è chi ritiene che non debba richiedersi un numero di proponenti superiore ai 100 mila (on. Conti, on. Einaudi).

Dall'altro, viene rilevato che se si ammette che la non accettazione di una proposta da parte del Parlamento possa provocare un *referendum*, il numero di presentatori deve essere cospicuo (on. Mortati, on. Perassi). L'on. Perassi ricorda che in Svizzera la proposta deve essere firmata da 30 mila elettori che corrisponderebbe in proporzione a circa 300 mila firme in Italia.

A questo punto viene posto ai voti il principio che, qualora venga negato il corso alla proposta di iniziativa, si debba sulla stessa promuovere un *referendum*. La proposta è respinta.

Si giunge poi ad un accordo provvisorio in materia di sottoscrizioni su un'aliquota di 300 mila cittadini, in armonia alle osservazioni fatte dall'onorevole Perassi sull'analogo istituto svizzero. Tale cifra verrà poi ridotta a 100.000 firme ([seduta del 20 dicembre 1946](#)) per poi 'attestarsi' definitivamente a 50.000 del testo definitivo del progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione.

La sottocommissione torna a discutere dell'iniziativa legislativa popolare, in connessione con l'istituto del *referendum*, nella [seduta del 21 gennaio 1947](#).

Infatti, nell'ambito dei quattro tipi di *referendum* proposti dall'on. Mortati vi è anche il *referendum* propositivo contenuto, assieme a quello abrogativo, nell'articolo 3 della sua proposta:

“L'iniziativa popolare si esercita mediante la presentazione di un progetto, redatto in articoli, da parte di almeno 100 mila elettori.

Ove tale progetto, che deve essere presentato subito dal Governo al Parlamento, non venga, nel termine di sei mesi dalla presentazione, preso in considerazione, o sia rigettato, o sottoposto ad emendamenti, si deve procedere al *referendum* su di esso, quando ciò sia stato stabilito originariamente o sia richiesto da almeno un ventesimo (o meglio da un decimo) degli elettori iscritti ed il progetto sia accompagnato dalla relazione di un comitato di tecnici della materia cui esso si riferisce.

Si procede analogamente quando la richiesta degli elettori sia rivolta all'abrogazione di una legge già in vigore (o di singole parti di essa). L'abrogazione produce i suoi effetti dal momento in cui la deliberazione popolare che la dispone sia resa nota”.

Nell'illustrare la proposta, il relatore prospetta anche l'ipotesi che sul *referendum* richiesto dagli elettori su un progetto di legge di iniziativa popolare si pronunci direttamente il popolo senza passare attraverso il Parlamento.

Contro questa ultima ipotesi si esprimono il Presidente Terracini, l'on. Einaudi, l'on. Fuschini e l'on. Perassi, il quale ritiene che il progetto di legge proposto e redatto in articoli dal popolo debba essere anzitutto sottoposto all'organo rappresentativo, il quale o l'adotta o lo modifica o fa un controprogetto; e che soltanto in un secondo tempo si possa giungere al *referendum*.

Viene dunque posto ai voti e respinto il principio che possa ammettersi la formazione di una legge direttamente per iniziativa popolare attraverso il *referendum*, senza ricorso all'esame del Parlamento.

Si passa quindi alla seconda ipotesi, risultante dall'articolo 3 del progetto Mortati, ossia se su un progetto di iniziativa popolare, non preso in considerazione o rigettato dal Parlamento, si possa o meno procedere a *referendum*. Il Presidente Terracini rileva preliminarmente che il caso di approvazione con emendamenti da parte del Parlamento deve essere considerato equiparato a quello del rigetto.

L'on. Tosato si dichiara favorevole al *referendum* abrogativo “concepito come un correttivo, nel senso di ammettere il popolo a collaborare alla formazione delle leggi” ma non a quello propositivo così come concepito nella proposta mortati.

Sul punto concorda il Presidente Terracini che “pur ammettendo che lo stimolo popolare sia necessario” ritiene che “non si possa giungere senz'altro alla conclusione che l'iniziativa popolare possa, attraverso il *referendum*, sboccare direttamente in una legge, senza l'intervento degli organi legislativi”.

A sua volta l'on. Mortati sostiene la sua proposta in quanto ritiene che non debba essere trattato “in modo differente il caso di *referendum* richiesto su un progetto di legge approvato dal Parlamento da quello di *referendum* richiesto su un progetto di iniziativa popolare, al quale il Parlamento si sia manifestato contrario. I due casi, infatti, partono dal medesimo presupposto, cioè da una posizione di contrasto tra il Parlamento ed un determinato numero di elettori”.

Infine, posto ai voti, è respinto il principio che sia ammesso il *referendum* sui progetti di legge di iniziativa popolare respinti dal Parlamento.

## Le proposte di riforma costituzionale per il rafforzamento della partecipazione popolare

Gli istituti della partecipazione popolare al procedimento legislativo attraverso una revisione delle norme costituzionali che disciplinano l'iniziativa legislativa popolare (di cui all'art. 71 Cost.) o gli istituti referendari (art. 75 Cost.) sono stati oggetto di diverse ipotesi di modifica, in particolare a partire dalla IX legislatura, prevalentemente nell'ambito di più generali progetti di riforma costituzionale.

Di seguito si dà conto delle principali proposte ordinandole per legislatura e testo di riferimento<sup>7</sup>.

I temi ora ricordati non sono oggetto di proposte di modifica specifiche:

- nel testo del progetto di legge C. 5386 della **XVI legislatura**;
- nelle proposte di legge costituzionali A.C. 553 e abb.-A (c.d. Bozza Violante) discusse nel corso della XV legislatura;
- nel testo di [legge costituzionale](#) di riforma della parte seconda della Costituzione approvata nella **XIV Legislatura** (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 269 del 18 novembre 2005 e non approvata nel successivo *referendum* ex art. 138 Cost.). La riforma proponeva la modifica dell'articolo 71, ma solo al fine di specificare che l'iniziativa legislativa parlamentare dovesse esercitarsi nell'ambito delle competenze della Camera di appartenenza.

### ***IX legislatura: la relazione della c.d. Commissione Bozzi***

Il [testo approvato](#) dalla Commissione per le riforme istituzionali istituita nella IX Legislatura (c.d. "Commissione Bozzi") prevedeva la revisione di alcuni articoli della Costituzione afferenti alla iniziativa legislativa e alla disciplina del *referendum* consultivo.

Da un lato, per quanto riguarda l'**iniziativa delle leggi**, rispetto all'attuale testo dell'articolo 71, la relazione conclusiva approvata dalla Commissione (1985) prevedeva l'**innalzamento del quorum** a centomila elettori per la presentazione di progetti di legge di iniziativa popolare presso la Camera dei deputati, nonché la possibilità per un **rappresentante dei promotori** di assistere alle sedute di Commissione senza diritto di voto.

---

<sup>7</sup> Si ricorda altresì che nel 1991 l'allora Presidente della Repubblica, Francesco Cossiga, inviò un messaggio alle Camere sulle riforme costituzionali in cui, tra le altre, definitiva le diverse tipologie di *referendum*, tra cui il *referendum* propositivo evidenziando che "secondo una interpretazione che di questo modello è stata data, la procedura si dovrebbe svolgere in tal senso: una certa aliquota di elettori sarebbe legittimata a proporre all'istanza rappresentativa uno o più schemi normativi e qualora tali schemi, dopo un esame da parte di dette istanze, non fossero approvati, ma ottenessero *almeno una minoranza qualificata*, essi dovrebbero essere sottoposti al voto popolare e se ottenessero la maggioranza diventerebbero leggi".

Il Parlamento deve pronunciarsi sulla proposta entro il **termine** di 24 mesi, la cui osservanza è garantita da apposite procedure dei regolamenti parlamentari: tale termine vale anche per i progetti di legge presentati dai Consigli regionali ex articolo 121 della Costituzione.

Accanto a ciò, il testo della Commissione proponeva di introdurre in Costituzione la possibilità del **referendum consultivo** per questioni di alta rilevanza politica, su richiesta del Governo o di un terzo dei parlamentari, approvata dal Parlamento in seduta comune.

### ***XII legislatura: il progetto di revisione costituzionale del c.d. Comitato Speroni***

Anche nella [relazione](#) approvata dal Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali costituito dal Governo nel 1994 (c.d. “Comitato Speroni”, XII Legislatura) si prefiguravano i contorni per l’introduzione dell’istituto del *referendum* propositivo-approvativo nel caso in cui, decorso un certo periodo di tempo, il testo di iniziativa popolare non fosse stato approvato dal Parlamento.

L’articolo 15 del Progetto generale ridisegnava l’istituto del *referendum* popolare di cui all’**articolo 75 Cost.** passando dal *referendum* abrogativo al ***referendum* propositivo-approvativo** o **iniziativa referendaria**, che intreccia a sua volta l’iniziativa legislativa (pur lasciando inalterato l’articolo 71). Secondo questo tipo di *referendum*, il corpo elettorale può essere chiamato ad approvare un progetto di legge redatto in articoli proposto **da almeno un milione di elettori**. Sulla richiesta è previsto il giudizio di **ammissibilità da parte della Corte costituzionale**, dopo il quale decorre un termine di centottanta giorni per consentire l’eventuale compimento del procedimento legislativo ordinario del Parlamento. Il *referendum* non ha luogo nel caso in cui il progetto di legge sia stato approvato integralmente o con modifiche che comunque ne abbiano rispettato i contenuti normativi essenziali.

Il progetto sottoposto a *referendum* è approvato se alla consultazione ha partecipato la maggioranza degli elettori e se ha espresso voto favorevole la metà dei votanti.

Le **categorie di leggi escluse** dall’iniziativa referendaria sono, oltre a quelle previste dal vigente art. 75 per il *referendum* abrogativo, anche le leggi costituzionali e quelle che comunque comportino erogazioni finanziarie a vantaggio di determinate categorie di cittadini.

### ***XIII legislatura: il testo della c.d. Commissione D’Alema***

L’istituto dell’iniziativa legislativa popolare era oggetto di modifiche nel testo della riforma ([C. 3931-A](#)) elaborato nel corso della **XIII Legislatura**

**dalla commissione bicamerale per le riforme costituzionali** (c.d. “bicamerale D’Alema”).

Il progetto di riforma costituzionale predisposto nella XIII legislatura, come risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione, prevedeva, in via generale, una valorizzazione degli istituti di democrazia partecipativa. Veniva in particolare introdotto – accanto al *referendum* abrogativo, che veniva consentito anche per le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali - un ***referendum* propositivo o approvativo** delle proposte di legge d’iniziativa popolare sottoscritte da almeno 800 mila elettori se entro due anni dalla presentazione le Camere non avessero deliberato su di esse (art. 97). Si specificava che la proposta sottoposta a *referendum* dovesse avere ad oggetto disposizioni normative omogenee.

Relativamente al giudizio di ammissibilità veniva sancita costituzionalmente la competenza della Corte costituzionale in materia di giudizio di ammissibilità del *referendum*, come previsto dalla L. cost. n. 1 del 1953.

Si prevedeva inoltre, con la finalità di introdurre un criterio di “razionalizzazione” del giudizio della Corte Costituzionale, che essa si pronunciasse sull’ammissibilità della richiesta referendaria soltanto dopo la raccolta di 100 mila firme (in caso di iniziativa popolare) ovvero dopo che le delibere delle cinque Assemblee regionali siano divenute esecutive.

Nel corso del dibattito presso la Commissione parlamentare bicamerale furono in particolare rappresentati, da taluni, elementi di perplessità in merito all’opportunità di “fare cadere” l’esclusione dal *referendum* per le leggi di ratifica dei trattati (pag. 2475 e ss). Per quanto riguarda l’introduzione del *referendum* propositivo, si era sviluppato un dibattito che aveva visto emergere alcune tesi contrarie a tale previsione (pag. 2471 e 2485-6) per tenere conto dell’esigenza di evitare la “proliferazione di *referendum* su testi elaborati da gruppi di interesse, con ampia capacità di mobilitazione popolare, che potevano in tale modo avere la facoltà di imporre una particolare disciplina giuridica su determinate materie”; al contempo, altri interventi (pagg. 2481 e ss.) evidenziavano come si trattasse di un istituto democrazia diretta che, peraltro, aveva un ambito molto circoscritto (le sole leggi ordinarie e con gli stessi limiti previsti per il *referendum* abrogativo).

### ***XVI legislatura: i testi esaminati dal Senato (AS 83 e abbinate)***

Nel corso della XVI legislatura presso il Senato è iniziato l’esame congiunto di alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare recanti *Modifiche agli articoli 71 e 75 della Costituzione recanti l’introduzione del referendum propositivo e la revisione del quorum funzionale del*



*referendum abrogativo* ([A.S. 83 ed abbinata](#)). Alcune proposte prevedevano tra l'altro la possibilità di sottoporre a *referendum* popolare (*referendum* propositivo o deliberativo) le proposte legislative di iniziativa popolare qualora le Camere non approvino entro un certo periodo di tempo un progetto di iniziativa popolare ovvero lo approvino con modifiche che ne alterano i principi fondamentali; in tal caso si prevedeva la possibilità di avanzare la richiesta, sottoscritta da un milione di elettori, che i principi fondamentali contenuti in tale progetto siano sottoposti a *referendum*. In caso di esito positivo, alle Camere spetterebbe l'approvazione della legge che recepisca e sviluppi i principi approvati con il *referendum* propositivo.

### ***XVII legislatura: dalle Relazioni degli esperti al testo sottoposto a referendum popolare***

Nelle **proposte di riforma discusse o presentate nel corso della XVII legislatura** il rafforzamento degli istituti di partecipazione è un tema centrale del percorso di riforme costituzionali, ripreso pochi giorni dopo la seduta iniziale della legislatura con la costituzione, da parte dell'allora Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, di un **Gruppo di lavoro sui temi istituzionali**, con l'obiettivo di formulare proposte programmatiche di riforma.

Nella [Relazione finale](#) del Gruppo, trasmessa il 12 aprile 2013, in particolare nella sezione dedicata ai diritti dei cittadini e partecipazione democratica, il Gruppo di lavoro segnalava l'opportunità di **elevare il numero di firme** richieste per la presentazione di **proposte di legge di iniziativa popolare**, per tener conto dell'aumento della popolazione rispetto ai dati del 1948 e per dare maggior efficacia politica alla iniziativa. Dalla presentazione del progetto con il numero di firme prescritto deve derivare uno specifico **obbligo di deliberazione** per le Camere. In particolare, il documento proponeva l'inserimento dei regolamenti parlamentari dell'obbligo di fissare l'esame effettivo in Aula entro tre mesi dal deposito della proposta.

La relazione segnalava altresì cinque interventi che rafforzerebbero l'efficacia del **referendum abrogativo** come strumento di partecipazione dei cittadini:

- a. elevazione del numero delle sottoscrizioni in relazione all'aumento della popolazione (nel 1948 gli italiani erano poco più di 46 milioni);
- b. collocare il giudizio di ammissibilità del quesito da parte della Corte Costituzionale non dopo la raccolta di tutte le firme, ma dopo la raccolta di un certo numero, ad esempio 100.000, adeguate a comprovare la serietà della proposta;
- c. definire più precisamente i requisiti di ammissibilità anche per fronteggiare il ricorso esasperato alla "tecnica del ritaglio";

- d. definire il quorum di validità del risultato calcolandolo nel 50% più uno della percentuale dei votanti nella più recente elezione per la Camera dei Deputati;
- e. vietare, per un periodo determinato, di ripristinare la norma abrogata e comunque di aggirare il risultato referendario.

Successivamente, la Commissione di esperti, denominata **Commissione per le riforme costituzionali**, istituita dall'allora Presidente del Consiglio Enrico Letta l'11 giugno 2013 per l'approfondimento delle diverse ipotesi di revisione costituzionale e dei connessi profili inerenti al sistema elettorale, concluse i propri lavori con una Relazione finale trasmessa al Presidente del Consiglio il 17 settembre 2013 e al Parlamento il 15 ottobre 2013 affrontando, sotto diversi aspetti, i principali argomenti oggetto di possibile riforma.

In particolare, l'ultimo capitolo della Relazione è dedicato agli istituti di partecipazione popolare.

All'unanimità la Commissione ha proposto un rafforzamento degli istituti della partecipazione dei cittadini, sia sul fronte della produzione normativa, sia su quello amministrativo. Alcune posizioni nell'ambito della Commissione hanno ritenuto funzionale allo scopo la previsione un istituto denominato **iniziativa popolare "indiretta"**, in cui l'iniziativa popolare si articola in un progetto di legge sul quale si apre un procedimento in cui interviene la Corte costituzionale con funzioni di verifica e il Parlamento con funzione deliberativa che può portare al voto popolare.

In particolare, la proposta della Commissione configurava la seguente articolazione:

- a) deposito presso la Corte costituzionale di un progetto di legge redatto in articoli da parte di un numero significativo di cittadini (ad es., 250.000);
- b) verifica della Corte circa la costituzionalità della proposta ed il rispetto dei limiti entro i quali è ammesso il *referendum* abrogativo. A ciò si aggiunge che la proposta non incida né sulle spese né sulle entrate pubbliche;
- c) deliberazione in via definitiva del Parlamento sulla proposta nelle forme proprie del procedimento legislativo entro un termine ragionevole (ad es. 6 mesi). Se il Parlamento si pronuncia favorevolmente il procedimento si conclude.
- d) votazione popolare nei casi in cui il Parlamento non si pronunci definitivamente entro i termini, respinga o approvi con modifiche che incidono nella sostanza sui principi fondamentali del progetto, secondo i seguenti principi:
  - 1. in caso di rigetto o di inerzia il progetto originario è sottoposto al voto popolare;

2. in caso di approvazione del Parlamento con modifiche sostanziali, sono sottoposti al voto popolare in alternativa il progetto originario e quello approvato in sede parlamentare

In entrambi i casi, al voto popolare si procede ad iniziativa dei promotori sostenuta da un congruo numero di sottoscrizioni (almeno 500.000). Sull'ammissibilità della iniziativa si pronuncia la Corte costituzionale. Ai fini dell'esito del *referendum* si applicano gli stessi quorum stabiliti per il *referendum* abrogativo.

Nella Relazione è stata manifestata la riserva di uno dei componenti la Commissione (prof. Ainis) sul procedimento dell'iniziativa indiretta, come proposto dalla maggioranza. Al suo posto è stato prospettato un sistema a tre livelli:

- 1) la proposta di legge avanzata da 50 mila elettori, secondo la disciplina già vigente;
- 2) l'iniziativa legislativa popolare «rafforzata», elevando a 500 mila il numero delle sottoscrizioni necessarie, ma ponendo l'obbligo alle Camere di deliberare entro 6 mesi (anche rigettando o modificando la proposta). Viceversa in caso d'inerzia l'iniziativa si trasforma in *referendum* propositivo, e viene dunque sottoposta al responso del corpo elettorale;
- 3) il *referendum* propositivo diretto, attivabile autonomamente quando le sottoscrizioni raggiungano la cifra di un milione.

Contestualmente, per il *referendum* abrogativo la Commissione proponeva modifiche per il quorum di validità, da fissare in relazione al numero di votanti nelle ultime elezioni politiche, e per anticipare il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale (dopo aver raccolto 100.000 firme).

Infine, il **testo di riforma costituzionale approvato dal Parlamento nel corso della XVII legislatura** (pubblicato nella [Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2016](#)), sul quale l'esito del *referendum* svolto ai sensi dell'art. 138 Cost. non è stato favorevole, prevedeva modifiche agli articoli 71 e 75 della Costituzione. In particolare, all'art. 71 si aumentava a 150 mila il numero delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione di una proposta di legge di iniziativa popolare stabilendo, al contempo, che “la discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d'iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari”.

Relativamente al *referendum* abrogativo di cui all'art. 75 Cost. si prevedeva che, nel caso in cui il numero di sottoscrizioni raccolte fosse stato pari o superiore a 800.000, il *quorum* di validità della consultazione veniva abbassato. In questo caso la proposta soggetta a *referendum* sarebbe stata approvata se alla votazione avessero partecipato la maggioranza degli elettori che avevano partecipato all'ultima elezione della Camera dei

deputati, e se fosse stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

Era inoltre previsto che “al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti di *referendum* popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione”.

Ripercorrendo l'*iter* parlamentare del testo di riforma costituzionale, si ricorda che il disegno di legge di iniziativa governativa presentato al Senato della Repubblica in data 8 aprile 2014 (A.S. 2614) non prevedeva nessuna modificazione né alla disciplina delle modalità di presentazione dei disegni di legge di iniziativa popolare, né all'istituto del *referendum* abrogativo.

Nel corso dell'esame parlamentare, prima deliberazione e prima lettura, il Senato della Repubblica introdusse alcune modificazioni al testo presentato dal Governo tese ad innovare gli artt. 71 e 75 della Costituzione. In materia di iniziativa legislativa d'iniziativa popolare, l'emendamento 9.1000/testo 2 adottato dalla 1° Commissione su proposta dei relatori (Sen. Calderoli e Senatrice Finocchiaro), prevedeva l'innalzamento a 250.000 del numero di firme necessarie per la presentazione di una tale proposta di legge. Allo stesso tempo il modificato articolo 71 prevedeva che la discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d'iniziativa popolare sarebbero dovute essere garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari. Il successivo emendamento 11.5000 approvato dall'Assemblea su proposta dei relatori riduceva a 150.000 il numero di firme necessarie per la presentazione della proposta di legge di iniziativa popolare e introduceva la possibilità che con un'apposita legge costituzionale fossero introdotti nel nostro ordinamento *referendum* popolari propositivi e d'indirizzo, nonché, eventualmente, altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali.

Sempre nel corso della prima deliberazione, in prima lettura, la 1° Commissione del Senato approvava su proposta dei Relatori l'emendamento 11.0.1000, che sostituiva integralmente l'articolo 75 della Costituzione. La proposta approvata dalla Commissione innalzava ad un milione le firme necessarie per richiedere un *referendum* abrogativo prevedendo però un abbassamento del quorum di validità della consultazione. La proposta soggetta a *referendum* sarebbe stata approvata se alla votazione avessero partecipato la maggioranza degli elettori che avevano partecipato all'ultima elezione della Camera dei deputati, e se fosse stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. Si prevedeva inoltre che il giudizio di ammissibilità del quesito referendario fosse effettuato dalla Corte Costituzionale successivamente al raccoglimento di 500.000 firme da in non più di 90 giorni. Il termine per la raccolta delle sottoscrizioni veniva esteso a 6 mesi. Anche in questo caso nel corso dell'esame in Assemblea il testo approvato in commissione veniva modificato in modo sostanziale.

L'approvazione dell'emendamento dei Relatori 15.5000 (testo 2) riportava a 500.000 il numero di firme da raccogliere necessarie all'attivazione dell'iter referendario e ripristinava il quorum di validità per la consultazione ad una partecipazione del 50%+1 degli aventi diritto al voto. Allo stesso tempo nel caso in cui il numero di sottoscrizioni raccolte fosse stato pari o superiore a 800.000 il quorum di validità della consultazione veniva abbassato. In questo caso la proposta soggetta a *referendum* sarebbe stata approvata se alla votazione avessero partecipato la maggioranza degli elettori che avevano partecipato all'ultima elezione della Camera dei deputati, e se fosse stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. L'emendamento 15.5000 testo 2 sopprimeva inoltre le novità introdotte in Commissione circa le modalità e i tempi di raccolta delle sottoscrizioni e all'emanazione del giudizio di ammissibilità da parte della Corte Costituzionale.

Il successivo esame presso la Camera dei deputati, nonostante la presentazione di numerosi emendamenti sul tema, non modificò il testo approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica. I successivi passaggi parlamentari, seconda lettura e seconda deliberazione in entrambe le Camere non misero in discussione il testo approvato.

## Elementi di legislazione comparata

### *Iniziativa legislativa popolare e referendum in Francia, Germania e Spagna*

#### Francia

L'istituto del *referendum su proposte di legge di iniziativa*, in vigore dal 1° gennaio 2015, è stato inserito nell'ordinamento francese dalla [Loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République](#), che ha modificato in particolare l'art. 11 della Costituzione.

Prima della legge costituzionale del 2008, l'art. 11 Cost. disponeva che il “*referendum* legislativo”, indetto dal Presidente della Repubblica, potesse essere richiesto unicamente dal Governo, o congiuntamente dalle due assemblee parlamentari, e riguardare soltanto l'approvazione di un disegno di legge su specifiche materie: organizzazione dei poteri pubblici; riforme relative alla politica economica o sociale; ratifica di trattati internazionali che, senza essere contrari alla Costituzione, potessero avere un'incidenza sul funzionamento delle istituzioni.

Con la riforma del 2008 è stata introdotta la possibilità di *referendum* approvativi anche di alcune proposte di legge. La proposta, che può riguardare solo le materie sopra elencate, con l'aggiunta delle riforme di politica ambientale (nuova misura valevole anche per i *referendum* sui disegni di legge), deve essere presentata da **un quinto dei membri del Parlamento** (ossia 185 parlamentari su un totale di 925, considerando il numero massimo possibile di membri delle due Camere) e **sostenuta da un decimo degli elettori**, che equivalgono attualmente a circa 4,5 milioni di cittadini. Se la proposta non è approvata dal Parlamento entro un termine stabilito da una legge organica, il **Presidente della Repubblica la sottopone a referendum** e, se essa è respinta, non può esserne presentata una nuova sullo stesso tema nei successivi due anni.

La [Loi organique n. 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution](#), recante applicazione dell'art. 11 Cost. e in vigore dal 1° gennaio 2015, ha disposto le modalità di presentazione della proposta di legge di iniziativa parlamentare-popolare, il controllo del **Consiglio costituzionale** sul loro rispetto e alcune norme sulla procedura referendaria. Essa stabilisce innanzitutto che la proposta sia presentata dai parlamentari presso una delle due camere e poi trasmessa al Consiglio costituzionale ai fini della valutazione della conformità alla Costituzione. Con la [sentenza n. 2013-681](#), il *Conseil Constitutionnel* ha precisato, in particolare, che è suo compito esaminare la conformità della proposta

all'art. 40 Cost., con cui è disposto che le proposte di legge e gli emendamenti dei parlamentari non possano prevedere aumenti o diminuzioni di spesa pubblica. Il provvedimento stabilisce poi che, nel mese seguente a quello in cui è pronunciata la dichiarazione di conformità alla Costituzione, i parlamentari firmatari della proposta dispongano di nove mesi per la raccolta delle manifestazioni di **sostegno dei cittadini**, che avvengono per via elettronica. La proposta deve essere quindi dichiarata ammissibile dal Consiglio in quanto sostenuta da almeno un decimo degli elettori. In seguito alla decisione di ammissibilità da parte del *Conseil*, la proposta dovrebbe poi essere oggetto di **almeno una lettura in ciascuna assemblea parlamentare entro sei mesi**, decorrenti dal giorno della pubblicazione in G.U. della decisione dell'Alta Corte. Se la proposta non è esaminata entro tale termine, il Presidente della Repubblica la sottopone a **referendum**. Il termine dei sei mesi è sospeso tra due sessioni ordinarie e in caso di scioglimento dell'Assemblea nazionale fino al giorno di insediamento della nuova camera. Inoltre, se la proposta è respinta dalla prima camera che la esamina, il suo presidente ne trasmette il testo iniziale all'altra. La [Loi n. 2013-1116 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution](#), anch'essa di applicazione dell'art. 11 Cost. e in vigore dal 1° gennaio 2015, ha modificato il [Code électoral](#), introducendo un capitolo sul finanziamento delle azioni di supporto o ostacolo alla raccolta delle manifestazioni di sostegno ad una proposta di legge di iniziativa parlamentare-popolare; un capitolo sulle sanzioni penali di atti illeciti compiuti durante tale raccolta; un articolo in cui è indicato che i progetti di legge sottoposti a *referendum* sono approvati se ottengono la maggioranza dei voti espressi; un capitolo sulle operazioni di conteggio dei voti (cfr. [art. L. 558-37](#) e ss.).

Si rileva inoltre che la Costituzione francese prevede altri tipi di *referendum*: il cosiddetto “**referendum costituyente**” per l'approvazione definitiva di progetti di legge di revisione costituzionale ([art. 89](#) Cost.); il *referendum* sui progetti di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati relativi all'**adesione di un nuovo Stato all'UE** ([art. 88-5](#) Cost.); il *referendum* sui progetti di deliberazione o di atti delle **collettività territoriali** ([art. 72-1](#) Cost.).

## Germania

Nell'ordinamento giuridico tedesco, **a livello federale, non è prevista l'iniziativa legislativa popolare**. La Legge fondamentale (*Grundgesetz*) stabilisce, all'[art. 76, comma 1](#), che i progetti di legge possono essere presentati al *Bundestag* esclusivamente dal Governo federale, dai membri del *Bundestag* (ma non individualmente) e dal *Bundesrat* (Camera dei *Länder*). Parimenti, un istituto come il **referendum di tipo propositivo**, che

vincola il legislatore ad emanare una legge coerente con l'espressione popolare, **non trova applicazione nell'ordinamento costituzionale federale**, anche se una previsione di petizione o iniziativa popolare (*Volksbegehren*), nel caso specifico di ridefinizione del territorio federale, è contemplata dall'art. 29, comma 4, della Legge fondamentale, in base al quale "se in un'area economica urbana, precisamente e unitariamente delimitata, ricadente in più *Länder* e che conti almeno un milione di abitanti, un decimo dei cittadini aventi diritto di voto al *Bundestag* chiede mediante petizione popolare l'accorpamento di tal area ad un unico *Land*, una legge federale stabilirà entro due anni se l'appartenenza al *Land* debba essere modificata secondo quanto previsto al comma 2 ovvero se si debba procedere a *referendum* nei *Länder* interessati". Si evince pertanto che **a livello federale il referendum può essere esclusivamente avviato da un'iniziativa popolare volta a ridefinire il territorio federale**. In tal caso possono partecipare al voto soltanto i cittadini delle zone interessate alla nuova suddivisione territoriale. Nella storia della Repubblica federale si sono finora svolti su questa tematica, senza successo, otto *referendum* di iniziativa popolare. Nell'ultimo decennio sono stati presentati senza successo al *Bundestag* alcuni progetti di legge per introdurre nella Legge fondamentale gli istituti dell'iniziativa legislativa popolare e del *referendum*<sup>8</sup>. Nel novembre 2013, nel corso delle trattative per la formazione del Governo, SPD e CSU hanno adottato una posizione comune per l'introduzione del *referendum* su tutto il territorio federale, ma a causa del rifiuto della CDU tale posizione non è stata inserita nell'accordo di coalizione.

Nel caso in cui la ridefinizione del territorio federale sia decisa dal *Bundestag* o dai parlamenti regionali (*Landesparlamente*) è previsto un ***referendum* obbligatorio**, al quale possono partecipare soltanto i cittadini residenti nei territori interessati. Un *referendum* di questo tipo ha portato alla costituzione del *Land* Baden-Württemberg nel 1951, mentre nel 1996 il *referendum* sulla fusione di Berlino con il Brandeburgo non ha avuto successo.

In tutti i *Länder* è prevista invece l'**iniziativa popolare** quale strumento di democrazia diretta che consente ai cittadini di portare all'attenzione di un Parlamento regionale un tema politico o un progetto di legge. I proponenti devono però raccogliere le firme di un determinato numero di elettori entro un termine stabilito. Benché il Parlamento resti libero nella sua decisione di accettare o rifiutare, i cittadini hanno tuttavia la possibilità di promuovere un *referendum* dopo il rigetto della loro proposta. In Germania la proposta

---

<sup>8</sup> L'istituto del *referendum* era già previsto nella costituzione di Weimar del 1919, ma era solo facoltativo e poteva aver luogo in casi determinati. Esso era ammesso anche nelle costituzioni dei singoli *Länder*.



di iniziativa popolare a livello regionale rappresenta quindi l'ultimo passo necessario per un **referendum promosso dalla popolazione**. Tra i *Länder* esistono tuttavia alcune differenze riguardo alle questioni in cui è ammissibile un *referendum* popolare; in tutti però possono svolgersi *referendum* su semplici leggi di iniziativa popolare e, tranne che in Assia, è possibile interpellare gli elettori in merito a modifiche costituzionali. Nei *Länder* di Amburgo, di Berlino e dello Schleswig-Holstein è invece possibile promuovere *referendum* su tutte le questioni oggetto di decisione politica, che però hanno solo carattere di raccomandazione se anche lo stesso Parlamento non può adottare decisioni vincolanti su tali questioni. Nel Brandeburgo si può indire un *referendum* anche per la convocazione di un'assemblea costituente e, in alcuni *Länder*, per lo scioglimento anticipato del Parlamento.

Consultazioni popolari in forma di *referendum*, ovvero **votazioni popolari dirette su proposte del Parlamento o del Governo** sono possibili soltanto in alcuni *Länder*. Ad esempio, in Assia e in Baviera tutte le modifiche costituzionali sono sottoposte al voto popolare (*obligatorisches Referendum*), mentre nel *Land* di Berlino ciò vale solo per le modifiche degli artt. 62 e 63 della costituzione che riguardano gli istituti di democrazia diretta. Il *Land* di Amburgo è invece l'unico a prevedere la possibilità di sottoporre a *referendum* (*fakultatives Referendum*)<sup>9</sup> una decisione del Parlamento entro tre mesi con le firme del 2,5% dell'elettorato; tale possibilità è però strettamente limitata alle decisioni del Parlamento con le quali si è modificato l'esito di una precedente consultazione popolare. Nei *Länder* del Baden-Württemberg, della Bassa Sassonia e della Renania-Palatinato possono essere sottoposte a *referendum* vincolante (*konfirmatives Referendum*) le leggi approvate dal Parlamento (e in Bassa Sassonia anche una decisione del Governo).

Anche per quanto riguarda le **disposizioni relative al quorum** sussistono discipline diverse nei vari *Länder*. Per i **referendum relativi a leggi semplici di iniziativa popolare** in Assia, Baviera e Sassonia non è di norma previsto alcun *quorum*, mentre in tutti gli altri *Länder* questo varia tra il 15% e il 33% dei consensi dell'elettorato. Nella Renania-Palatinato è previsto anche un *quorum* di partecipazione del 25% degli aventi diritto al voto. Per i **referendum relativi a modifiche costituzionali di iniziativa popolare** in tutti i *Länder*, tranne che in Baviera, il *quorum* è più elevato e varia dal 25% al 50% dei consensi espressi dall'elettorato, con in aggiunta la maggioranza dei 2/3 dei votanti. Soltanto nella Renania settentrionale-

---

<sup>9</sup> Tale *referendum* viene anche definito "proposta di correzione" (*Korrekturgebahren*), poiché si rivolge contro una recente decisione del Parlamento allo scopo di ottenere un'abrogazione o una modifica. A livello comunale l'istituto corrispondente al *referendum* facoltativo è la proposta di annullamento da parte dei cittadini (*kassierendes Bürgerbegehren*).

Vestfalia e nel Saarland è inoltre previsto un *quorum* di partecipazione del 50%.

Per le altre consultazioni referendarie, non riconducibili ad un'iniziativa legislativa popolare, non è in genere richiesto alcun *quorum* essendo sufficiente la maggioranza dei votanti. Solo nel Baden-Württemberg si applicano le medesime disposizioni previste per i *referendum* sulle iniziative popolari.

Nessun *quorum* particolare è infine stabilito per la validità dei *referendum* di cui all'art. 29 della Legge fondamentale sulla suddivisione del territorio federale, siano essi promossi da una decisione parlamentare o da un'iniziativa popolare.

### *Recenti sviluppi*

Nell'ambito dell'[accordo di coalizione](#) (*Koalitionsvertrag*), che ha portato alla formazione dell'attuale Governo federale (*Große Koalition* CDU/CSU e SPG) nel marzo 2018, si fa per la prima volta riferimento esplicito alla “democrazia diretta” (cap. XIII, punto 1, p. 163). Nel testo si prospetta l'istituzione di una **commissione di esperti** per elaborare proposte volte a verificare se e in quale forma sia possibile integrare la democrazia parlamentare con elementi di **partecipazione dei cittadini** e di **democrazia diretta**. Dovranno inoltre essere messe in atto iniziative al fine di rafforzare i processi democratici

Sul punto è intervenuta anche l'associazione “*Mehr Demokratie*” (Più democrazia), impegnata da anni a promuovere una partecipazione più attiva dei cittadini alla vita politica.

Di recente, l'associazione ha riformulato una sorta di proposta risalente al 2001 che prevede alcune modifiche costituzionali (tra cui, in particolare, l'art. 76 della Legge fondamentale) e, in modo più dettagliato, l'introduzione dell'**iniziativa popolare** (*Volksinitiative*) a livello federale. Pur non trattandosi, dal punto di vista tecnico-giuridico, di una vera e propria proposta di legge, l'intento di *Mehr Demokratie* è quello di sollecitare la riflessione delle forze politiche sull'importanza degli istituti di democrazia partecipativa. A tal proposito, si segnala che, successivamente alla riunificazione della Germania, dal 1992 all'inizio dell'attuale legislatura i gruppi parlamentari di volta in volta all'opposizione hanno presentato al *Bundestag* **13 proposte di legge** (l'ultima, del 24 ottobre 2017, da parte del gruppo della Sinistra), che tuttavia non hanno mai superato il vaglio del Parlamento.

## **Spagna**

L'ordinamento giuridico spagnolo prevede l'**iniziativa legislativa popolare**, escludendola solo per alcune materie. “*Una legge organica*

regolerà le forme di esercizio e i requisiti dell'iniziativa popolare per la presentazione di proposte di legge. In ogni caso si esigeranno **non meno di 500.000 firme autenticate**. Detta iniziativa non spetterà nelle materie proprie della legge organica, tributaria o di carattere internazionale, né in quella relativa alla prerogativa di grazia" (art. 87, comma 3, Cost.). La legge organica prevista dalla Costituzione è [la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular](#), successivamente modificata<sup>10</sup>. Tale iniziativa risulta presente anche negli ordinamenti delle singole Comunità autonome.

La Spagna conosce, a livello nazionale, **due tipologie di referendum**. L'art. 92 Cost.<sup>11</sup> prevede che le decisioni politiche di speciale importanza possano essere sottoposte a **referendum consultivo** fra tutti i cittadini. Il *referendum* è indetto dal Re, mediante proposta del Presidente del Governo, previa autorizzazione del Congresso dei deputati. Una legge organica regola le condizioni e la procedura dei diversi tipi di *referendum* previsti dalla Costituzione ([Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum](#)).

Ai sensi dell'art. 92 Cost. sono stati celebrati due *referendum*: il *referendum* sulla permanenza della Spagna nella NATO (30 maggio 1982) e il *referendum* sulla Costituzione europea (20 febbraio 2005), entrambi con esito positivo.

La seconda tipologia di *referendum* rientra nell'ambito della procedura di **revisione costituzionale** (art. 166 Cost.), su iniziativa legislativa del Governo, del Congresso dei deputati e del Senato (art. 87, comma 1)<sup>12</sup>. I progetti di revisione costituzionale devono essere approvati a **maggioranza dei tre quinti** di ogni Camera. Ove non si raggiunga un'intesa fra queste, si cercherà di conseguirla mediante la costituzione di una Commissione di conciliazione paritetica formata da deputati e senatori, che presenta un testo sottoposto a votazione da parte di entrambe le Camere (art. 167, comma 1). Nel caso in cui non si ottenga l'approvazione mediante tale procedimento, e qualora il testo abbia ottenuto il voto favorevole della maggioranza assoluta del Senato, il Congresso dei deputati può approvare la revisione a **maggioranza dei due terzi** (art. 167, comma 2). La revisione costituzionale approvata dalle *Cortes Generales* è sottoposta a **referendum** per ratifica quando lo richiedano, entro quindici giorni dalla sua approvazione, un decimo dei membri di una delle due Camere (art. 167, comma 3).

<sup>10</sup> Il testo della legge del 1984 incorpora le modifiche introdotte successivamente.

<sup>11</sup> Prima dell'entrata in vigore della Costituzione democratica del 1978 e dopo il franchismo sono stati celebrati in Spagna due *referendum*: il *referendum* sulla legge della riforma politica, tenutosi il 15 dicembre 1976, e il *referendum* per l'approvazione del progetto di Costituzione, tenutosi il 6 dicembre 1978, entrambi con esito favorevole.

<sup>12</sup> Inoltre le Assemblee delle Comunità autonome possono sollecitare al Governo l'adozione di un progetto di legge o rimettere all'Ufficio di Presidenza del Congresso una proposta di legge.

Ove venga proposta la **revisione totale** della Costituzione o quella parziale riferita al titolo preliminare<sup>13</sup>, al capitolo secondo, sezione prima<sup>14</sup>, del titolo I o al titolo II<sup>15</sup>, deve procedersi all'approvazione in via di principio con maggioranza dei due terzi di ogni Camera e quindi all'immediato **scioglimento delle Cortes** (art. 168, comma 1). Le Camere elette dovranno approvare quanto deciso e procedere all'esame del nuovo testo costituzionale, che dovrà essere approvato con la maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera (art. 168, comma 2). La riforma approvata dalle *Cortes Generales* deve poi essere sottoposta a **referendum** per ratifica (art. 168, comma 3).

La Costituzione spagnola del 1978 è stata finora modificata solo due volte<sup>16</sup>, in entrambe le occasioni non vi è stata la necessità di ricorrere allo scioglimento delle Camere né è stato richiesto l'intervento referendario.

Al di là di queste due tipologie di *referendum* nazionali, **altri referendum si inseriscono nella procedura di approvazione (o di riforma) degli Statuti delle Comunità autonome**, e nei quali è coinvolto il corpo elettorale dell'ente interessato. Tra il 1979 e il 2007 si sono tenute 7 di tali consultazioni popolari: in Andalusia (1980, 1981 e 2007), nei Paesi baschi (1979), in Galizia (1980) e in Catalogna (1979 e 2006)<sup>17</sup>, tutte conclusesi con esito positivo.

Per quanto riguarda il *referendum* nelle singole Comunità autonome, esso è previsto da diversi ordinamenti regionali<sup>18</sup>, sebbene spesso disciplinato nella forma generica della "consultazione popolare". Tra i vari esempi si segnalano: l'[art. 29 dello Statuto della Catalogna](#), che prevede il diritto dei cittadini catalani alla convocazione di **consultazioni popolari** (*consultas populares*) da parte della Comunità e dei comuni, sulle materie

---

<sup>13</sup> Il titolo preliminare della Costituzione (artt. 1-9) sancisce alcuni principi fondamentali, tra cui la sovranità nazionale, l'unità della Nazione e il diritto all'autonomia, i partiti politici, i sindacati e le associazioni imprenditoriali, il rispetto della legge, la libertà e l'eguaglianza e le garanzie giuridiche.

<sup>14</sup> Tale sezione (artt. 15-29) concerne i diritti fondamentali e le libertà pubbliche, tra cui il diritto alla vita, la libertà ideologica e religiosa, il diritto alla libertà personale, il diritto all'intimità e all'invulnerabilità del domicilio, la libertà di residenza e di circolazione, la libertà d'espressione, il diritto di riunione, il diritto di associazione, il diritto di partecipazione, la protezione giudiziale dei diritti, il principio di legalità penale, la libertà d'insegnamento, il diritto all'istruzione e l'autonomia delle Università, la libertà d'associazione e il diritto allo sciopero.

<sup>15</sup> Il titolo II (artt. 56-65) è dedicato alla Corona e disciplina: il Re, la successione al trono, il Principe delle Asturie, la Regina, la reggenza, la tutela del Re, le funzioni del Re, la controfirma degli atti del Re, la Casa del Re.

<sup>16</sup> Con la prima riforma costituzionale (1992) fu modificato l'art. 13 Cost., in materia di diritto elettorale degli stranieri. Con la seconda riforma costituzionale (2011) è stato modificato l'art. 135 Cost., al fine di inserirvi il principio della stabilità di bilancio.

<sup>17</sup> Si veda anche l'[apposita pagina](#) del sito del Congresso dei deputati dedicata ai *referendum*.

<sup>18</sup> Si veda Esther Martín Núñez, "[El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios](#)", *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, n. 94, 2012, pp. 95-131.

di rispettiva competenza, nella forma e nelle condizioni previste dalle leggi; l'[art. 30 dello Statuto dell'Andalusia](#), che prevede il diritto a promuovere la convocazione di **consultazioni popolari** (*consultas populares*) da parte della Giunta o dei comuni, nei termini stabiliti dalle leggi.

Carattere del tutto eccezionale ha avuto la vicenda del **referendum sull'indipendenza della Catalogna**, all'interno di una crisi politico-istituzionale inedita. Nel settembre 2017 il Parlamento catalano ha approvato due leggi:

- la Legge 19/2017 sul *referendum* di autodeterminazione ([Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referèndum de autodeterminación](#));
- la Legge 20/2017 di transizione giuridica e costitutiva della Repubblica ([Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República](#)).

Il quesito referendario di autodeterminazione di cui alla Legge 19/2017 riguardava la scelta per la Comunità autonoma di diventare uno Stato indipendente di forma repubblicana. Nel caso di risultato favorevole, era previsto che il Parlamento, entro due giorni dalla proclamazione del risultato, si riunisse in seduta ordinaria per dichiarare l'indipendenza della Catalogna, mentre nell'ipotesi negativa sarebbero state convocate le elezioni regionali. L'art. 9 della legge fissava la data del *referendum* al 1° ottobre 2017<sup>19</sup>.

Le due leggi sono state dapprima sospese e quindi dichiarate incostituzionali dal Tribunale costituzionale spagnolo.

---

<sup>19</sup> Il Governo nazionale ha adottato alcune misure di ordine pubblico per impedire lo svolgimento del *referendum*, che si è tenuto lo stesso il 1° ottobre. Senza contare le urne sequestrate, i votanti sono stati il 43,3% degli aventi diritto, l'89,4% dei quali si è espresso in favore dell'indipendenza.



## *La democrazia diretta in Svizzera e in California*

### **Svizzera**

Gli istituti di democrazia diretta costituiscono una delle peculiarità dell'ordinamento svizzero. Oltre al diritto di voto e di eleggibilità, i cittadini svizzeri<sup>20</sup> possono, infatti, far valere le proprie richieste mediante tre strumenti tipici della democrazia diretta, disciplinati nel [Titolo quarto, Capitolo secondo \(artt. 138-142\)](#) della Costituzione:

- l'iniziativa popolare;
- il *referendum* facoltativo;
- il *referendum* obbligatorio.

#### **1. L'iniziativa popolare**

L'**iniziativa popolare** permette ai cittadini di proporre una modifica della [Costituzione federale](#)<sup>21</sup>. Affinché tale iniziativa possa essere sottoposta a votazione è necessario raccogliere **100.000 firme**<sup>22</sup> nell'arco di 18 mesi dalla sua pubblicazione ufficiale. Possono firmare un'iniziativa popolare tutte le persone che hanno diritto di voto in Svizzera, compresi i cittadini svizzeri residenti all'estero. È necessario istituire un **Comitato d'iniziativa**, composto da un minimo di 7 a un massimo di 27 membri aventi diritto di voto a livello federale. Il Comitato deve redigere il testo dell'iniziativa in una lingua ufficiale<sup>23</sup>.

Un'iniziativa può essere presentata sotto forma di **testo già elaborato** o di **proposta generica**, sebbene sia più frequente il primo caso.

Il Parlamento<sup>24</sup> decide se l'iniziativa rispetta i **principi di unità della forma** e di **unità della materia**, nonché le **disposizioni cogenti del diritto**

<sup>20</sup> I cittadini svizzeri ottengono il diritto di voto e di eleggibilità all'età di 18 anni.

<sup>21</sup> La Costituzione federale vigente si basa sulla Costituzione del 1848, che ha fondato lo Stato federale svizzero. Dopo la parziale revisione del 1866, la prima revisione totale del 1874 ha rafforzato le competenze federali e i diritti popolari, nonché introdotto il *referendum* a livello federale. Negli anni '90 del XX secolo la Costituzione è stata aggiornata per codificare il diritto costituzionale non scritto (derivante dalla giurisprudenza del Tribunale federale) e per eliminare le disposizioni ritenute incostituzionali. Il 18 aprile 1999 la revisione totale è stata approvata dal corpo elettorale (59,2%) e dai cantoni (12 dei 20 cantoni e 2 dei 6 semicantoni). Ha sostituito la vecchia Costituzione federale del 1874 e ha codificato alcuni diritti fondamentali fino ad allora riconosciuti solo da decisioni del Tribunale federale e dalla dottrina. La Costituzione è entrata in vigore il 1° gennaio 2000.

<sup>22</sup> Fino al 1977 erano sufficienti 50.000 firme. Si tenga presente che la Svizzera ha una popolazione di 8.417.700 abitanti (dati 2017).

<sup>23</sup> Le lingue ufficiali nella Confederazione elvetica sono: tedesco (parlato dal 64% della popolazione), francese (20%), italiano (6,5%) e romancio (0,5%).

<sup>24</sup> L'Assemblea federale (Parlamento svizzero) è formata da due Camere: il Consiglio nazionale (200 seggi) e il Consiglio degli Stati (46 seggi). Nel Consiglio nazionale i seggi sono distribuiti proporzionalmente alla popolazione dei cantoni, per il Consiglio degli Stati ogni cantone ha

**internazionale.** In caso contrario, può dichiararla **nulla in tutto o in parte** (art. 139, comma 3, della Costituzione).

Parallelamente l'[art. 75](#) (“Esame della validità”) della **Legge federale sui diritti politici**, del 17 dicembre 1976, stabilisce quanto segue:

*“1. L’iniziativa popolare che non rispetti l’unità materiale o l’unità formale o che violi disposizioni cogenti del diritto internazionale è dichiarata nulla in tutto o in parte dall’Assemblea federale.*

*2 L’unità materiale è rispettata se le singole parti dell’iniziativa sono intrinsecamente connesse.*

*3. L’unità formale è rispettata se l’iniziativa riveste esclusivamente la forma di proposta generale o di progetto già elaborato”<sup>25</sup>.*

In merito ai principi di unità, nel 1977 l’iniziativa popolare “contro il rincaro e l’inflazione” fu dichiarata nulla perché riuniva insieme diversi diritti sociali fondamentali e ampie competenze di natura economico-politica della Confederazione. Nel 1995 fu dichiarata nulla l’iniziativa popolare “per meno spese militari e più politica di pace” poiché la riduzione delle spese per la difesa nazionale proposta veniva collegata all’impiego dei mezzi risparmiati in favore della politica di pace, dell’assicurazione sociale e della ristrutturazione dell’industria dell’armamento.

Per quanto concerne la violazione di disposizioni cogenti del diritto internazionale, tale criterio è stato sancito nella Costituzione con la revisione totale del 1999, ma era già stato riconosciuto in precedenza dalla giurisprudenza, che nel 1996 dichiarava nulla l’iniziativa popolare “per una politica d’asilo razionale” perché violava il principio del “*non-refoulement*”<sup>26</sup>.

Sulla possibilità di definire il “diritto internazionale cogente”, il Consiglio nazionale ha argomentato, nel 2010, che il diritto internazionale cogente è formato da norme valide nell’interesse di tutti gli Stati o degli Stati di una determinata regione. Il diritto internazionale cogente è un insieme strutturato di norme giuridiche internazionali, di diritto internazionale consuetudinario e di applicazioni del diritto realizzatosi nel corso dei secoli. Non può dunque esistere una definizione del concetto

---

diritto a due seggi, per i semicantoni un seggio. Ogni decisione del Parlamento deve essere approvata da entrambe le Camere (bicameralismo perfetto).

<sup>25</sup> Il principio dell’unità della materia deve essere adempiuto anche quando la proposta di revisione costituzionale provenga dalle istituzioni: l’art. 194, comma 2, della Costituzione, prevede che ogni revisione parziale, sia essa richiesta dal popolo o decisa dall’Assemblea federale, deve rispettare il principio dell’unità della materia e non può violare le disposizioni cogenti del diritto internazionale.

<sup>26</sup> La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, all’art.33, sancisce il principio di *non-refoulement* prevedendo che: “Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”.



precisa dal profilo giuridico. La prassi e anche parte della dottrina ritengono che il concetto di disposizioni cogenti del diritto internazionale si estenda oltre lo *ius cogens* del diritto internazionale. Il Consiglio federale<sup>27</sup> ha affermato che anche le garanzie intangibili in stato d'emergenza della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, e del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966, costituiscono parte integrante del diritto internazionale cogente richiamato dal diritto nazionale e devono essere considerate come limiti autonomi delle revisioni costituzionali (2013)<sup>28</sup>.

Se il Parlamento la dichiara valida, l'iniziativa popolare è sottoposta al voto popolare. Il Consiglio federale e il Parlamento possono, tuttavia, decidere di contrapporre, direttamente o indirettamente, un altro progetto.

Nel primo caso il Parlamento può proporre una diversa modifica della Costituzione. Se il Comitato d'iniziativa non ritira la sua iniziativa, il **controprogetto**<sup>29</sup> è sottoposto a votazione contemporaneamente all'iniziativa popolare in questione.

Nel secondo caso, il Parlamento non propone una modifica della Costituzione, ma una modifica di legge o una nuova legge. Se il Comitato non ritira la sua iniziativa, il controprogetto indiretto entra in vigore qualora l'iniziativa venga rifiutata.

L'iniziativa viene quindi sottoposta al **voto del popolo e dei cantoni** (a meno che i fautori non la ritirino). Per essere accettata deve ricevere l'approvazione della maggioranza del corpo elettorale e dei cantoni (cosiddetta "**doppia maggioranza**").

Qualora la maggioranza dei votanti e dei cantoni sia favorevole tanto all'iniziativa quanto al controprogetto, si applica una regola speciale. Determinante in questo caso è la cosiddetta "**domanda risolutiva**", ossia la terza domanda posta sulla scheda di voto. Rispondendo a questa domanda, i votanti indicano se, nel caso in cui entrambi i progetti siano approvati, preferiscono l'iniziativa o il controprogetto. Entra in vigore il progetto a cui la maggioranza dei votanti e dei cantoni ha dato la preferenza nella domanda risolutiva.

<sup>27</sup> Il Consiglio federale è l'organo esecutivo del governo della Confederazione svizzera e rappresenta la più alta autorità del paese. Esso rappresenta l'unico esempio ancora vigente di forma di governo direttoriale. È composto da sette membri, detti consiglieri federali, eletti ogni quattro anni dall'Assemblea federale.

<sup>28</sup> Su tali problematiche si veda "[Requisiti per la validità di iniziative popolari. Esame della necessità di una riforma. Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati](#)" (agosto 2015).

<sup>29</sup> Per quanto concerne i controprogetti, vi sono di solito molte proposte di testi alternativi da parte di singoli membri del Parlamento, ma la maggior parte di esse è respinta nelle Commissioni o nel *plenum* delle due Camere. **Negli ultimi sei anni si sono avuti sei controprogetti provenienti dal Parlamento che sono stati accettati dal voto popolare.** Durante lo stesso periodo vi sono stati 37 votazioni su iniziative popolari.

È possibile per l'elettore non rispondere alla domanda risolutiva, nel qual caso il voto dato all'iniziativa e al controprogetto rimane tuttavia valido<sup>30</sup>.

**Non è necessario raggiungere un quorum o una partecipazione minima** al voto.

Il voto dei cittadini deve avvenire **non oltre i 34 mesi** dalla consegna dell'iniziativa popolare; se vi è una controproposta all'iniziativa popolare, il termine è fissato in **46 mesi**<sup>31</sup>.

Il risultato dell'iniziativa è giuridicamente vincolante e comporta la modifica della Costituzione. Il Parlamento conserva un margine di manovra nel momento di elaborazione delle leggi di applicazione dell'iniziativa.

La prima iniziativa popolare fu promossa nel maggio 1892, e aveva ad oggetto il "divieto della macellazione rituale". Le iniziative promosse sono state 461, di cui 116 con esito favorevole e 333 con esito non favorevole, 100 iniziative sono state ritirate, mentre 4 sono state dichiarate nulle. **Le iniziative oggetto di una votazione sono state 213, di cui 22 sono state accettate** dal popolo e dai cantoni<sup>32</sup>.

Si tenga presente che si può chiedere, mediante un'iniziativa popolare federale, una **modifica totale o parziale della Costituzione federale**, ma non l'introduzione o la modifica di una legge federale. La domanda di modifica di una legge, denominata "iniziativa legislativa", è invece possibile in diversi cantoni<sup>33</sup>.

## **2. I referendum**

Con l'istituto del **referendum facoltativo** i cittadini possono chiedere di sottoporre a votazione popolare una legge federale, i decreti federali e alcuni trattati internazionali purchè avvenga in tempi brevi subito dopo l'approvazione parlamentare. A tal fine è necessario raccogliere **50.000 firme** entro 100 giorni dalla pubblicazione del testo di legge (art. 141 della Costituzione)<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> L'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione federale fu introdotta nel 1891. Il Parlamento ha sempre avuto la possibilità di opporre un controprogetto all'iniziativa popolare. Fino al 1987 i votanti potevano respingere entrambi i progetti, ma approvarne uno solo, dopo questa data, con la domanda risolutiva è stato introdotto il "doppio sì".

<sup>31</sup> Si veda anche "[Il percorso di un'iniziativa popolare](#)".

<sup>32</sup> Si veda anche "[Iniziative popolari](#)".

<sup>33</sup> I cantoni sono gli Stati che compongono la Confederazione elvetica e sono 26. Ogni cantone ha una Costituzione, un Parlamento, un Governo e propri organi giurisdizionali. Tutte le competenze non attribuite esplicitamente alla Confederazione elvetica, in base alla Costituzione, sono esercitate dai cantoni. Questi determinano il grado di autonomia dei comuni, che può variare in maniera considerevole. In alcuni casi sei cantoni sono considerati semicantoni e dunque i cantoni complessivi risultano 23. Tali suddivisioni hanno ragioni storiche e valgono ai fini del numero di seggi nel Consiglio degli Stati e di voto nelle iniziative federali. La Costituzione del 1999 conta i 26 cantoni in maniera separata.

<sup>34</sup> Art. 141 (*Referendum facoltativo*):

Un *referendum* popolare facoltativo può essere promosso da qualsiasi cittadino avente diritto di voto e non è necessario istituire un comitato per il *referendum*. Se i promotori del *referendum* hanno raccolto un numero sufficiente di firme valide, il testo deve essere sottoposto a votazione popolare. Non è previsto un termine entro il quale deve svolgersi la votazione. La legge o l'atto entreranno in vigore solo se approvati dalla maggioranza dei votanti.

Alla pagina [Indice cronologico dei referendum](#) è possibile consultare l'elenco dei *referendum* facoltativi tenutisi in Svizzera dal 1875 al 2018. I **referendum sono stati 222**, di cui 187 con esito favorevole e 35 con esito non favorevole. Il primo *referendum* si tenne il 9 giugno 1875, sulla “Legge federale pel diritto di voto dei cittadini svizzeri”.

Qualsiasi modifica costituzionale decisa dal Parlamento viene invece sottoposta a **referendum obbligatorio**. Anche l'adesione della Svizzera ad alcune organizzazioni internazionali è soggetta a *referendum* obbligatorio. Le modifiche costituzionali entrano in vigore solo se approvate dalla maggioranza del corpo elettorale e dei cantoni (art. 140 della Costituzione)<sup>35</sup>.

### 3. Il diritto di petizione

L'ordinamento svizzero prevede, infine, il **diritto di petizione**. La petizione può essere presentata e firmata da chiunque, indipendentemente dall'età e dalla nazionalità, e può riguardare qualsiasi attività dello Stato. È

---

“1 Se 50.000 aventi diritto di voto o otto Cantoni ne fanno richiesta entro cento giorni dalla pubblicazione ufficiale dell'atto, sono sottoposti al voto del Popolo:

- a. le leggi federali;
- b. le leggi federali dichiarate urgenti e con durata di validità superiore a un anno;
- c. i decreti federali, per quanto previsto dalla Costituzione o dalla legge;
- d. i trattati internazionali:
  - 1. di durata indeterminata e indenunciabili,
  - 2. prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale,
  - 3. comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali”.

<sup>35</sup> “Art. 140 (*Referendum* obbligatorio):

“1 Sottostanno al voto del Popolo e dei Cantoni:

- a. le modifiche della Costituzione;
- b. l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali;
- c. le leggi federali dichiarate urgenti, prive di base costituzionale e con durata di validità superiore a un anno; tali leggi devono essere sottoposte a votazione entro un anno dalla loro adozione da parte dell'Assemblea federale.

2 Sottostanno al voto del Popolo:

- a. le iniziative popolari per la revisione totale della Costituzione;
- b. le iniziative popolari per la revisione parziale della Costituzione presentate in forma di proposta generica e respinte dall'Assemblea federale;
- c. il principio di una revisione totale della Costituzione in caso di disaccordo fra le due Camere”.

possibile rivolgere una petizione alle autorità comunali, cantonali o federali. Sono possibili due modalità di presentazione:

- petizione su carta;
- petizione online.

La petizione si compone generalmente di un titolo e di un testo, senza avere un'impostazione predefinita. Non è previsto né un termine di consegna, né un numero minimo di firme.

Secondo l'art. 33 della Costituzione federale chiunque ha il diritto di rivolgere petizioni alle autorità. L'autorità cui è rivolta la petizione è tenuta a prenderne atto, ma non ha l'obbligo di rispondere.

#### 4. Documentazione

Sul sistema politico della Svizzera si può fare riferimento ai seguenti siti in italiano:

- [Scoprire la svizzera. Politica](#)
- [Democrazia in Svizzera](#)

Sull'ordinamento istituzionale svizzero si può consultare il seguente testo, disponibile presso la Biblioteca della Camera:

- Sergio Giroto, *Svizzera*, Il Mulino, 2011, 151 p. (Colloc. BCD: "M" 344.9402 svi)

#### California

La **costituzione** dello Stato di California contempla tre istituti di "democrazia diretta": il **referendum**, la **petizione** e la **revoca** (*recall*) di cariche pubbliche ricoperte in base a mandati elettivi. In relazione ai primi due istituti è utile, in premessa, considerarne la specifica connotazione nel sistema giuridico californiano, tale da configurarlo come "sistema ibrido" in cui la tradizionale separazione dei poteri è affiancata da processi decisionali fondati sul diretto voto popolare.

Una preliminare distinzione riguarda le **votazioni popolari di tipo referendario**, differenziate tra (a) quelle obbligatorie o facoltative, ma in ogni caso indette "dall'alto" da un organo politico-rappresentativo (in genere un'Assemblea legislativa), e (b) quelle facoltative, promosse "dal basso" mediante richiesta sottoscritta dagli elettori.

Le consultazioni del primo tipo sono esperite obbligatoriamente in caso di **modifica delle costituzioni statali**, e come tali sono previste in tutti gli Stati della federazione nell'ambito del processo di revisione costituzionale (tranne il Delaware). La California si connota per la vigenza di un ulteriore *referendum* "approvativo", riferito a determinate categorie di progetti di legge di iniziativa parlamentare per i quali è prevista (oltre alla maggioranza parlamentare qualificata) la finale approvazione popolare affinché possano produrre effetti; è il caso delle **leggi di spesa** che

comportino un impegno per l'erario di almeno 300.000 dollari, come previsto dalla costituzione dello Stato (art. [XVI](#), § 1, cost. California).

Le consultazioni del secondo tipo sono previste in diversi Stati (inclusa la California) e consentono agli elettori, in via opzionale, di bloccare una legge approvata dall'organo legislativo, in esercizio di un **potere di veto attribuito al corpo elettorale** (art. [II](#), § 9, cost. statale). A questa categoria di consultazioni è da riferire l'espressione *referendum by petition*, che designa la richiesta di votazione popolare sottoscritta dagli elettori per ratificare o respingere una legge (entro 90 giorni dalla sua approvazione parlamentare) oppure un provvedimento amministrativo adottato dall'organo competente. Si tratta, in questo caso, di una forma di consultazione simile al «*referendum* legislativo» svizzero, poiché tipicamente si svolge prima che entrino in vigore la legge o il provvedimento che ne sono oggetto.

Nel dibattito politico e nelle analisi dottrinali, tuttavia, la “democrazia diretta” è concetto riferito soprattutto alle consultazioni denominate *initiatives* e, nello specifico caso californiano, *propositions*.

La **proposition** (iniziativa propositiva) è una proposta di legge (ordinaria o costituzionale: art. [II](#), § 8 della costituzione californiana) di iniziativa popolare presentata sulla base una raccolta di firme tra gli elettori e, a seguito di tale pubblica sottoscrizione, sottoposta all'approvazione del corpo elettorale.

L'istituto della *proposition* è radicato nell'esperienza storico-giuridica a far data dagli inizi del XX secolo, e in California trae origine dalla reazione politica che ebbe luogo contro lo strapotere del monopolio ferroviario e la sua capacità di condizionamento della politica locale; reazione che si tradusse, nel 1911, con l'introduzione nella legislazione statale dell'iniziativa propositiva oltre al *referendum* e al *recall*. Il **modello** si è nel tempo diffuso in 27 dei 51 Stati della federazione, i quali hanno adottato forme di iniziativa legislativa direttamente azionabili dal corpo elettorale oppure hanno introdotto, a livello locale, strumenti di partecipazione pubblica alle decisioni delle contee e delle municipalità. Precursori nell'adozione di tali strumenti furono il Sud Dakota nel 1898, lo Utah nel 1900 e l'Oregon nel 1902, Stato che, appena costituito, vide svilupparsi l'interesse per la democrazia diretta grazie al significativo insediamento nel suo territorio di immigrati svizzeri.

Per contro, gli istituti di “democrazia diretta” non riguardano l'**ordinamento federale**, che in coerenza con l'originaria impostazione dei *Framers* (in particolare di Adams e di Madison all'Assemblea Costituente del 1787) non prevede forme di partecipazione diretta del corpo elettorale alla determinazione delle politiche nazionali.

Sul piano della **procedura**, le *propositions* esperibili in California seguono un *iter* delineato dalla costituzione statale (art. [II](#), § 8). È previsto

che i promotori possano avvalersi dell'ausilio di uffici pubblici allo scopo di redigere il quesito, che può riguardare qualsiasi materia, di rango legislativo o costituzionale, con il solo vincolo dell'unità dell'oggetto (*single subject rule*, che nella sua applicazione ha tuttavia consentito la presentazione di proposte dal testo esteso e articolato).

La **formula della proposta** di iniziativa popolare è sottoposta all'esame dell'autorità giurisdizionale (*attorney general*), che provvede a redigerne la sintesi e ad assegnare il titolo, destinati a figurare sull'opuscolo informativo ufficiale da predisporre per la consultazione referendaria ([art. II](#), § 10, lett. *d*, cost. statale). Tale pubblicazione, inviata per tempo a tutti gli elettori, oltre alla sintesi riporta il testo integrale della proposta nonché gli argomenti dei sostenitori e degli oppositori (il cui testo è contenuto entro limiti prefissati, con la possibilità di aggiungere successivamente un più breve testo di replica alle opposte argomentazioni).

Per poter essere sottoposto alla decisione elettorale, il quesito è aperto alla **pubblica sottoscrizione** per un periodo massimo di 150 giorni, e necessita di un **quorum** di adesioni pari al 5% degli elettori votanti alle precedenti elezioni per il governatore dello Stato ove si tratti di iniziative di legge statutaria (ovvero ordinaria), e dell'8% per le iniziative di modifica costituzionale.

Ottenuta la convalida (*qualification*) attraverso un numero sufficiente di sottoscrizioni, la proposta è infine sottoposta al giudizio degli elettori (di norma in abbinamento alle elezioni per il Governatore dello Stato o alle primarie) ed è approvata con la maggioranza dei voti espressi. Dopo la sua approvazione popolare, l'atto normativo di rango ordinario può tuttavia essere modificato dalla Camera dei Rappresentanti dello Stato ([art. II](#), § 10, lett. *c*, cost. statale), mentre l'emendamento costituzionale può a sua volta essere modificato solo da un *referendum*.

Le fasi e gli adempimenti che scandiscono la procedura per la presentazione di una *proposition* sono oggetto della guida esplicativa predisposta dal *Secretary of State* californiano in attuazione della legislazione elettorale statale (*Electoral Code*).

La proposta approvata è, in ogni caso, sindacabile in **sede giurisdizionale** e può essere annullata; ciò ha indotto alcuni osservatori a sostenere l'opportunità di un vaglio preliminare della proposta da parte della Corte Suprema dello Stato, per scongiurare il rischio – più volte verificatosi – di vanificare il procedimento di iniziativa popolare appena concluso.

Lo strumento della *proposition* costituisce tuttora oggetto di **analisi critica** e di **discussione tra gli studiosi**. I giudizi espressi in sede giuridica, politologica, economica (talora basati sull'esame di rilevazioni statistiche e di dati empirici) tendono a metterne in luce sia gli **aspetti virtuosi** sotto il profilo della partecipazione popolare ai processi decisionali, sia le **ricadute**

**negative**, perlopiù ricondotte proprio alla deroga che detti strumenti partecipativi rappresentano rispetto al tradizionale principio della rappresentanza democratica.

È diffusamente riconosciuto, infatti, il ruolo assolto dagli istituti di “democrazia diretta” nel contrastare l’influenza esercitata da particolari **gruppi d’interesse** sulle politiche pubbliche e nell’assicurare il controllo sugli amministratori pubblici. Lo strumento della *proposition*, in particolare, si ritiene abbia consentito ai cittadini di “aggirare” gli organi legislativi e di introdurre direttamente nuove disposizioni di legge o amministrative; e si è positivamente considerata, con analisi svolte nella chiave delle dinamiche e degli equilibri politico-istituzionali, l’interazione della vigenza di tali strumenti con le attribuzioni degli organi rappresentativi.

Per contro, è stato anche rilevato come, specie a livello statale, abbiano fatto ricorso all’iniziativa propositiva proprio quei soggetti (interessi organizzati o *lobbies*) che, nello spirito e secondo le finalità di tale istituto, avrebbero dovuto essere sottoposti al pubblico e trasparente controllo; ciò anche a causa dell’impiego di risorse richieste ormai dagli accresciuti **costi delle campagne elettorali**, determinato proprio dell’emersione di una sorta di una professionale «industria delle iniziative».

Ciò non ha impedito, nell’esperienza californiana, l’approvazione di iniziative propositive specificamente finalizzate a introdurre **obblighi di trasparenza nella vita politica**. Ad esempio, la *proposition 105* del 1988, rimasta in vigore per alcuni anni, ha stabilito l’obbligo dei candidati di rendere pubbliche le principali fonti di finanziamento nelle campagne elettorali; la *proposition 140*, approvata nel 1990 con l’intento di contrastare il consolidarsi di un ceto politico professionale, ha posto un limite ai mandati nonché ai fondi in dotazione ai parlamentari, riducendoli all’80% del precedente importo. A questo proposito merita notare che, mentre i reiterati ricorsi giurisdizionali per l’annullamento del limite ai mandati non hanno avuto finora accoglimento, hanno invece avuto successo le azioni promosse in giudizio per la revoca di taluni limiti finanziari incidenti sugli accantonamenti pensionistici dei deputati statali.

Un altro e più recente esempio del rilievo acquisito dallo strumento in esame nella dimensione istituzionale e nelle dinamiche politiche, ora in relazione ai **diritti civili** (e ad una articolata vicenda giuridica culminata nella celebre sentenza *Obergefell* pronunciata nel 2015 dalla Corte Suprema degli Stati Uniti), è rappresentato dalla *proposition 22* presentata nel marzo 2000 per stabilire che il matrimonio potesse essere legalmente contratto solo tra un uomo ed una donna. Malgrado l’approvazione della proposta di iniziativa popolare (con una maggioranza del 61,4%), il parlamento californiano disattese tale determinazione, approvando una legge che permetteva il matrimonio omosessuale; alla legge oppose però il diritto di

veto, in esercizio delle sue prerogative, il governatore dello Stato Schwarzenegger (il quale, può essere utile ricordare, è stato eletto a seguito del *recall* del suo predecessore).

Per altro verso, sono state formulate discordanti opinioni circa gli **effetti economico-sociali** dell'approvazione di talune *propositions* statali (numerate in modo progressivo a partire dal 1984). Un caso esemplare, a questo riguardo, è rappresentato dalla cosiddetta *propositions 13* (in materia di tassazione della proprietà immobiliare) che animò il dibattito politico californiano negli anni 1977-1978 e diede avvio al crescente ricorso a tale strumento registrato negli anni successivi. La proposta popolare approvata in quella occasione, a causa del vincolo posto alla discrezionalità del legislatore e degli squilibri fiscali che ne sono derivati, avrebbe fornito dimostrazione, secondo alcuni osservatori, delle conseguenze pregiudizievoli del ricorso al processo decisionale democratico-diretto in luogo di quello democratico-rappresentativo, e indicato il limite di fondo del primo, da individuarsi nella "irresponsabilità del voto popolare" (quale può manifestarsi nel fenomeno cosiddetto del *ballot-box budgeting*).

In una diversa prospettiva, è stato ritenuto che gli iniziali benefici derivanti dall'introduzione e dall'esercizio di strumenti di "democrazia diretta" siano destinati a determinare "**costi occulti**" sul piano della funzionalità delle istituzioni, favorendo un indebolimento delle cariche rappresentative e, in una medesima spirale involutiva, della capacità dei cittadini di selezionare validi rappresentanti.

Secondo altre opinioni - non limitate al caso della California ma riferite a un quadro più ampio -, gli strumenti di democrazia diretta avrebbero effetti virtuosi sulla **finanza pubblica**, diminuendo la spesa complessiva, trasferendola al livello locale e determinando lo spostamento della fiscalità al pagamento di specifici servizi erogati. Altri osservatori, in termini più generali (ma traendo spunto dall'esperienza tedesca), hanno evidenziato i possibili condizionamenti sulle scelte di interesse pubblico e i **conflitti inter-generazionali** che potrebbero prodursi per l'effetto combinato dell'invecchiamento della popolazione (e del corpo elettorale) e di un ricorso sistematico alla determinazione delle politiche pubbliche attraverso la leva della "democrazia diretta".

Una diversa censura mossa all'iniziativa popolare riguarda le modifiche costituzionali che possono esserne oggetto e l'eccessiva **flessibilità costituzionale** che la loro diffusa utilizzazione determina (dal 1911 al 2014, la costituzione californiana è stata in questo modo emendata 52 volte).

Un ulteriore ordine di critiche, che ha preso corpo in parallelo con l'intensificarsi del ricorso alle *propositions* nella vita politica californiana, riguardano la **complessità dei quesiti** e, per alcuni temi, la difficoltà dell'elettore a formarsi e ad esprimere una ponderata opinione. D'altra parte, l'**eccessiva frequenza** della loro indizione, inducendo effetti



“inflattivi” e di disaffezione dell’elettore, rappresenterebbe un motivo della scarsa affluenza elettorale e, conseguentemente, della debole legittimazione politica delle proposte approvate (a tale riguardo è stato segnalato, ad esempio, come due *propositions* abbinate alle primarie svoltesi in California nel 2014 siano state approvate con il voto del solo 25% degli aventi diritto).

## Iniziative dell'UE per promuovere la partecipazione dei cittadini

### *Le disposizioni dei Trattati*

Il **Trattato sull'Unione europea** (TUE) riconosce all'**art. 1** l'obiettivo di creare “*un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini*”.

Tale obiettivo è **declinato dagli articoli 10 ed 11 del TUE** i quali stabiliscono che:

- il funzionamento dell'Unione si fonda sulla **democrazia** rappresentativa, **i cittadini sono direttamente rappresentati**, a livello dell'Unione, nel **Parlamento europeo**;
- **ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica** dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini;
- **i partiti politici a livello europeo contribuiscono** a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione;
- le istituzioni danno ai **cittadini e alle associazioni rappresentative**, attraverso gli opportuni canali, la **possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni** in tutti i settori di azione dell'Unione;
- le istituzioni mantengono un **dialogo aperto, trasparente e regolare** con le **associazioni rappresentative** e la **società civile** (*cfr. paragrafo sul registro sulla trasparenza*);
- al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la **Commissione europea** procede ad ampie **consultazioni delle parti interessate**;
- **i cittadini dell'Unione**, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere **l'iniziativa d'invitare la Commissione europea**, nell'ambito delle sue attribuzioni, a **presentare una proposta** su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati (*cfr. infra paragrafo sul diritto di iniziativa dei cittadini*).

Si ricorda che, nella sistematica del Trattato, l'articolo 11 è seguito dall'**articolo 12** che disciplina il **ruolo dei Parlamenti nazionali** nel buon funzionamento dell'Unione (*v. scheda il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE*).

Ai sensi dell'**articolo 227** del **Trattato sul funzionamento dell'UE** (TFUE) qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda in uno Stato membro ha il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una **petizione** al Parlamento europeo (*sul diritto di petizione v. infra*).

### ***L'iniziativa europea dei cittadini***

Il **Trattato di Lisbona** ha introdotto una nuova forma di partecipazione popolare alle decisioni politiche dell'Unione europea, l'**iniziativa dei cittadini**, modificando l'**articolo 11, paragrafo 4**, del **Trattato sull'Unione europea** (TUE). La disposizione prevede che un numero di **cittadini dell'Unione** non inferiore a **1 milione** possa **invitare la Commissione europea a presentare una proposta in settori di sua competenza**.

L'iniziativa dei cittadini è stata poi **disciplinata dal Regolamento (UE) n. 211/2011 del 2011**.

La **Commissione europea ha presentato, il 13 settembre 2017, una proposta di revisione del regolamento (UE) n. 211/2011**, sulla quale il Consiglio dell'UE il 26 giugno 2018 ha raggiunto un accordo e per la quale sono in corso negoziati con il Parlamento europeo nell'ambito della procedura di trilogò, ai fini di un accordo in prima lettura.

Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nella dichiarazione congiunta sulle priorità legislative 2018-2019, firmata il 14 dicembre 2017, si sono impegnati a trattare la proposta di revisione del regolamento sull'iniziativa dei cittadini in via prioritaria, per assicurare, se possibile, la sua approvazione **prima delle elezioni europee del 2019**.

### ***Il regolamento UE n. 211/2011***

Il **[regolamento UE n. 211/2011](#)** del 16 febbraio 2011, entrato in vigore il 1° aprile 2012, ha definito norme e procedure che disciplinano questo nuovo strumento. In particolare, il regolamento prevede che **1 milione di cittadini di almeno un quarto degli Stati membri dell'UE** (attualmente almeno **7 Stati membri**) - secondo una **[soglia minima fissa stabilita per ciascun Stato membro](#)**, pari al numero dei parlamentari europei per quella nazione moltiplicato per 750 (per l'**Italia** occorrono **54.750 sottoscrizioni**) – possa invitare la Commissione europea a proporre atti giuridici.

Gli **organizzatori** di un'iniziativa, dopo aver costituito un comitato composto da almeno **7 cittadini dell'UE residenti in almeno 7 diversi Stati membri**, hanno 1 anno per raccogliere le dichiarazioni di sostegno necessarie. Il **numero delle dichiarazioni di sostegno** deve essere **certificato** dalle autorità competenti degli Stati membri.

Possono sostenere l'iniziativa tutti i **cittadini dell'UE** (cittadini di uno Stato membro) che hanno **raggiunto l'età alla quale si acquisisce il diritto di voto** per le elezioni al Parlamento europeo (18 anni in ogni paese, salvo l'Austria, dove ne bastano 16).

La Commissione europea è tenuta a:

- pubblicare senza indugio **l'iniziativa dei cittadini** sul suo **registro**;
- **ricevere gli organizzatori** a un livello appropriato per consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate dall'iniziativa dei cittadini;
- **esporre**, entro tre mesi, **in una comunicazione** le sue **conclusioni** giuridiche e politiche riguardo all'iniziativa dei cittadini, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso. La **Commissione europea, comunque, non è obbligata a proporre un atto legislativo** in seguito alla presentazione di una iniziativa dei cittadini.

Gli organizzatori hanno la possibilità di presentare la loro iniziativa in un'**audizione pubblica** presso il **Parlamento europeo**.

La Commissione europea ha attivato un sito internet con tutte le informazioni relative alle iniziative aperte alle firma, a quelle che hanno raggiunto il numero richiesto di dichiarazione di sostegno e al modulo di registrazione di una nuova iniziativa. Sul sito è, inoltre, disponibile una guida all'iniziativa dei cittadini.

A partire **dall'aprile 2012**, data di entrata in vigore del regolamento sull'iniziativa dei cittadini, al **2 ottobre 2018** risultano:

- **17** iniziative **rifiutate** (che esulavano dalla competenze della Commissione previste dai Trattati);
- **4** iniziative che hanno raggiunto il numero di dichiarazioni di sostegno richiesto;
- **26** iniziative che non hanno raggiunto il numero richiesto di dichiarazioni di sostegno entro il termine di 1 anno;
- **15** le iniziative ritirate dagli organizzatori.

Dall'entrata in vigore del regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini, le iniziative presentate hanno raccolto complessivamente **9 milioni di dichiarazioni di sostegno**.

La Commissione europea ha presentato il 28 marzo 2018 la relazione sull'applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011 (COM (2018) 157) riguardante l'iniziativa dei cittadini, istituito introdotto dal Trattato di Lisbona, per il periodo 2015-2018, in corso di esame presso la XIV Commissione Politiche dell'UE della Camera, che sta svolgendo in proposito un ciclo di audizioni.

### ***La proposta di revisione presentata dalla Commissione europea***

L'obiettivo della proposta, presentata il 13 settembre 2017, è migliorare il funzionamento dell'iniziativa dei cittadini europei (ICE) rendendola più

accessibile, meno onerosa e di più facile utilizzo. La nuova proposta dovrebbe contribuire all'obiettivo di accrescere la legittimità democratica nell'UE attraverso maggiore coinvolgimento e partecipazione dei cittadini.

La proposta della Commissione europea è volta ad introdurre, in particolare, i seguenti elementi:

- miglioramento **della procedura di registrazione**, compresa la **possibilità di registrazione parziale delle iniziative**;
- **istituzione di un servizio di helpdesk** presso la Commissione e di **una piattaforma collaborativa online per l'ICE** quale spazio di discussione e di consulenza e sostegno agli organizzatori;
- attivazione di un **sistema centrale di raccolta elettronica gestito dalla Commissione entro il 1° gennaio 2020**;
- **semplificazione dei requisiti in materia di dati per i firmatari** e possibilità per tutti i cittadini dell'UE di dare il loro sostegno in base alla nazionalità;
- introduzione dell'**età minima di 16 anni per i firmatari**;
- possibilità per gli **organizzatori** di scegliere la **data di inizio della campagna di raccolta**;
- possibilità per i **firmatari di essere informati per e-mail**.

### *L'esame in sede di Consiglio dell'UE*

Il **Comitato dei Rappresentanti permanenti (COREPER)**, organo preparatorio del Consiglio dell'UE, ha raggiunto il **7 giugno 2018** un **accordo** al fine di apportare alcune **modifiche alla proposta della Commissione**.

Le principali modifiche riguardano i seguenti aspetti:

- 1) **l'età minima di sostegno per l'ICE**: il testo di compromesso proposto dal Consiglio ripristina **la vigente disposizione sull'età di sostegno per l'ICE di cui al regolamento (UE) n. 211/2011**, vale a dire l'età alla quale si acquisisce il diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo, in quanto un **ampio numero di delegazioni si è opposto ad abbassare l'età a 16 anni**, come proposto dalla Commissione europea (in particolare si sarebbero espressi a favore dell'abbassamento solo le delegazioni austriaca e maltese);
- 2) i **singoli sistemi di raccolta per via elettronica**: il Consiglio ha **respinto la proposta della Commissione di mantenere il diritto degli organizzatori di adottare il proprio sistema individuale di raccolta per via elettronica**, in quanto una serie di delegazioni si è opposta adducendo una mancanza di proporzionalità e un onere amministrativo a causa dell'esistenza di più sistemi di raccolta per via elettronica per l'ICE.

### ***La posizione del Parlamento europeo***

La **Commissione affari costituzionali del PE** ha avviato l'esame della proposta di revisione del regolamento (UE) n. 211/2011, **approvando il 20 giugno 2018 una relazione dell'on. György Schöpflin** (PPE, HU) che dovrebbe costituire la base dei negoziati di trilogia con il Consiglio dell'UE e la Commissione europea ai fini di un raggiungimento di un accordo in prima lettura.

Gli emendamenti approvati dalla Commissione affari costituzionali alla proposta della Commissione europea **riprendono i rilievi che il PE aveva già formulato nella risoluzione approvata nell'ottobre 2015** (*v. infra*).

Tra gli emendamenti approvati si segnalano quelli relativi al **coinvolgimento dei Parlamenti nazionali** nella procedura di presentazione di una ICE, prevedendo in particolare:

- a) la **trasmissione anche ai Parlamenti nazionali** (oltre che alle Istituzioni dell'UE) delle ICE per le quali sono state raccolte e certificate in numero minimo di dichiarazioni di sostegno;
- b) la possibilità per i **Parlamenti nazionali di partecipare**, insieme ad altri soggetti, alle **audizioni organizzate dal PE** volte a consentire al gruppo di organizzatori dell'ICE di presentare l'iniziativa.

Nella [risoluzione sull'iniziativa dei cittadini europei](#) approvata il 28 ottobre 2015 il PE aveva, in particolare:

- chiesto che venissero fornite linee guida più dettagliate sull'interpretazione delle basi giuridiche e maggiori informazioni sugli obblighi in materia di protezione dei dati in ciascuno Stato membro in cui gli organizzatori conducano campagne;
- invitato la Commissione a motivare dettagliatamente la decisione di rifiuto di una ICE se essa a suo parere "esula manifestamente dalla competenza della Commissione" e allo stesso tempo a informare gli organizzatori, riducendo quanto più possibile la discrezionalità della Commissione quale giudice e parte nell'esame dell'ammissibilità di un'iniziativa;
- invitato la Commissione a valutare la possibilità di registrare solo parte di un'iniziativa nel caso in cui l'ICE non rientri interamente nelle sue competenze;
- invitato la Commissione a migliorare la facilità d'uso del suo *software* per la raccolta delle firme per via elettronica;
- invitato ad abbassare da 18 a 16 anni l'età richiesta per dichiarare il proprio sostegno e partecipare a un'ICE;
- incoraggiato la Commissione e gli Stati membri a rendere i requisiti per la raccolta dei dati più agevoli e più armonizzati;
- rilevato il mancato impatto legislativo e seguito dato dalla Commissione alle iniziative che hanno avuto buon esito e chiesto alla Commissione di fare in modo che una ICE che abbia avuto buon esito possa avere un seguito adeguato, sollecitando la Commissione a iniziare l'elaborazione di un atto giuridico, per ogni ICE andata a buon fine, entro 12 mesi dall'emanazione di un parere positivo;
- esortato il Parlamento e le sue commissioni, qualora la Commissione non dovesse presentare una proposta legislativa entro il periodo di 12 mesi, a esercitare, ove necessario, il loro diritto di chiedere alla Commissione di presentare una proposta appropriata, a norma dell'articolo 225 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE);
- raccomandato che si utilizzasse ogni canale di comunicazione disponibile, in particolare le piattaforme mediatiche sociali e digitali di tutte le pertinenti istituzioni dell'UE, per lo

svolgimento delle campagne di sensibilizzazione in corso, con il coinvolgimento degli uffici e delle rappresentanze dell'UE nonché delle autorità nazionali.

### ***L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"***

L'**accordo interistituzionale "Legiferare Meglio"** tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea firmato il **13 aprile 2016** ed entrato in vigore il 13 maggio 2016 prevede al paragrafo 19 che la **consultazione del pubblico e dei portatori di interesse è parte integrante di un processo decisionale** e del miglioramento della qualità di tale processo.

L'Accordo prevede che la Commissione, prima di adottare una proposta, conduca consultazioni pubbliche in maniera aperta e trasparente, facendo in modo che le modalità e le scadenze di dette consultazioni permettano una partecipazione quanto più ampia possibile. In particolare la Commissione incoraggia la partecipazione diretta alle consultazioni delle PMI e di altri utenti finali, anche tramite internet. I risultati delle consultazioni del pubblico e dei portatori di interesse sono comunicati senza indugio ai co-legislatori e resi pubblici.

### ***Il sito della Commissione europea "La vostra voce in Europa"***

La Commissione europea ha inaugurato a partire dal 2003 il sito [La vostra voce in Europa](#) con l'obiettivo di dare **accesso a un'ampia gamma di consultazioni**, dibattiti e altri strumenti che consentano ai **cittadini ed alle parti sociali di partecipare attivamente al processo politico europeo**.

Attraverso il sito i cittadini europei hanno la possibilità di:

- partecipare alle **consultazioni** avviate dalla Commissione europea;
- intervenire nelle discussioni dei **blog** dei Commissari europei;
- seguire le attività dell'UE attraverso i principali **social media**.

Alla data del **2 ottobre 2018** risultano essere state svolte **492 consultazioni** (di cui ancora **aperte 12**) su diverse politiche e progetti di atti della Commissione europea.

### ***Diritto di petizione al Parlamento europeo***

Ai sensi dell'**articolo 227 del TFUE**, qualsiasi **cittadino dell'Unione europea o residente di uno Stato membro** può **presentare una petizione al Parlamento europeo**, individualmente o in associazione con altri, su una materia che rientra nel campo d'attività dell'Unione europea e che lo concerne direttamente. Il diritto di petizione, garantito dal Trattato, è riconosciuto anche alle società, organizzazioni o associazioni con sede sociale nell'Unione europea.

### ***Programma l'Europa per i cittadini 2014-2020***

Il [regolamento \(UE\) n. 390/2014](#) del Consiglio, del 14 aprile 2014, ha istituito il **programma “L'Europa per i cittadini”** per il **periodo 2014-2020**, con una dotazione finanziaria di circa **185 milioni di euro** per l'intero periodo.

Il programma ha i seguenti obiettivi:

- contribuire **alla comprensione dell'Unione**, della sua storia e diversità da parte dei cittadini;
- promuovere la cittadinanza **europea** e migliorare le condizioni per la **partecipazione civica e democratica** a livello di Unione.

### ***Regolamento sui partiti politici europei***

Il [regolamento \(UE, Euratom\) 1141/2014](#), del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto ed al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee prevede, tra le altre, le seguenti disposizioni che si applicano **a partire dal 1° gennaio 2017**:

- prevede **norme minime** sull'organizzazione **interna** dei partiti politici europei tra le quali, in particolare, la definizione di **criteri di selezione** dei **candidati agli organi direttivi** e le modalità della loro nomina e della loro revoca dall'incarico;
- introduce **forme di trasparenza e controllo** più incisive sulle loro attività e su quelle delle fondazioni, prevedendo in particolare **sanzioni** per le **violazioni dei valori dell'UE** e delle disposizioni del regolamento.
- **eleva** il tetto delle **donazioni individuali** ai partiti politici a livello europeo a **18.000 euro** su base annuale.

Il regolamento 1141/2014 è stato recentemente modificato dal [regolamento 2018/673](#) del 3 maggio 2018 che in particolare ha previsto:

- requisiti più rigorosi per la formazione di un partito politico europeo: in futuro soltanto i partiti, e non più i singoli individui, potranno sponsorizzare la creazione di un partito politico. L'adesione a più di un partito sarà proibita;
- una distribuzione più proporzionale dei finanziamenti: l'importo fisso che ogni partito percepisce dal bilancio dell'UE sarà ridotto dal 15% al 10%; rimane quindi una quota maggiore del bilancio (90%) che sarà assegnata in proporzione al numero di deputati del Parlamento europeo di ogni partito;
- un accesso più semplice ai fondi: il requisito di cofinanziamento scenderà dal 15% al 10% per i partiti politici europei e al 5% per le fondazioni politiche europee, facilitando il raggiungimento del livello di risorse proprie richiesto;
- un'applicazione più rigorosa: le nuove norme consentono in certi casi di recuperare i finanziamenti dai responsabili di abusi dei fondi UE. Anche la cancellazione dal registro dei partiti che hanno fornito informazioni false è semplificata;



- maggiore trasparenza: in futuro i partiti politici europei saranno in grado di ricevere finanziamenti soltanto se i loro partiti membri nell'UE pubblicheranno il logo e il programma del partito politico europeo sui loro siti web.

### ***Il contributo della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE***

La **Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE** che si è svolta a **Bratislava il 23 e 24 aprile 2017**, tra i punti all'ordine del giorno, ha discusso anche del tema delle **migliori prassi per portare l'agenda parlamentare più vicina ai cittadini**.

Su tale questione, la Conferenza dei Presidenti nelle **conclusioni** adottate, in particolare si indica:

- l'impegno alla **più ampia trasparenza ed apertura dei lavori parlamentari**, volta a garantire la **trasparenza del processo legislativo** e la **titolarità pubblica dell'informazione parlamentare**;
- il riconoscimento dell'importanza per la democrazia **dell'impegno dei cittadini nella vita politica** e l'importante **ruolo dei Parlamenti** nel colmare la distanza tra cittadini ed istanze decisionali a livello politico e nell'attività di comunicazione al pubblico delle politiche europee e nazionali, auspicando a tale proposito una **più stretta cooperazione tra i Parlamenti** e lo **scambio delle migliori prassi**;
- la necessità che **tutti i livelli istituzionali**, sia a livello europeo che a livello nazionale, facciano uno **sforzo maggiore in termine di comunicazione al pubblico sui temi dell'Europa**, e sulla storia e i valori condivisi dai cittadini europei;
- che l'uso delle **nuove forme e piattaforme di comunicazione elettroniche** può facilitare un maggiore coinvolgimento della società pubblica, e in particolare dei **giovani**, nel processo decisionale;
- una maggiore trasparenza, apertura e prossimità del processo politico ai cittadini europei è essenziale per **contrastare forme di incitamento all'odio, notizie false e disinformazione** che si esprimono sulle piattaforme digitali.

### ***I negoziati per un registro sulla trasparenza obbligatorio dell'UE***

La **Commissione europea** ha presentato il **28 settembre 2016** una **proposta di accordo interistituzionale** tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo in merito ad un **registro per la trasparenza obbligatorio** che contenga in un codice di condotta, le **regole e i principi applicabili ai rappresentanti di interesse** che agiscono nell'ambito delle istituzioni dell'UE.

La proposta, in corso di negoziazione, intende sostituire, aggiornandolo, il vigente accordo tra Commissione europea e Parlamento europeo in merito

al registro sulla trasparenza del 2011 che è stato da ultimo aggiornato il 16 aprile 2014. **L'accordo del 2014, a differenza della proposta in discussione, ha natura volontaria e non si applica al Consiglio dell'UE,** che al momento, non prevede alcuna regolazione specifica che renda trasparenti i suoi contatti con i rappresentanti di interessi.

La proposta ha l'obiettivo di **subordinare certi tipi di interazione** da parte di rappresentanti di interesse con la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo alla previa iscrizione nel registro, che quindi diventerebbe ***de facto* una condizione preliminare per la rappresentanza di interessi presso le istituzioni dell'UE** allo scopo di influenzare l'elaborazione, l'attuazione e il processo decisionale relativo alla normativa dell'UE.

Si ricorda in proposito che la **Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati** ha approvato il **26 aprile 2016** la **regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera.**

## **ALLEGATI**



**Proposte di legge iniziativa popolare  
presentate nella XVIII legislatura  
(fino al 10 gennaio 2019)**

***Camera dei deputati***

**A.C. 1**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Abrogazione dell'articolo 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale"

*In corso di esame in sede Referente Commissione X Attività produttive*

***Esame abbinato dei progetti di legge nn. 1, 457, 470, 526 e 587***

**A.C. 2**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Rifiuto di trattamenti sanitari e liceità dell'eutanasia"

*26 giugno 2018 - Assegnato in sede Referente alle Commissioni II Giustizia e XII Affari sociali*

**A.C. 3**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Legge Rifiuti Zero: per una vera società sostenibile"

*26 giugno 2018 - Assegnato in sede Referente alla Commissione VIII Ambiente*

**A.C. 4**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Limiti massimi degli emolumenti dovuti ai Top Manager di società di capitali a titolo di retribuzione e di bonus"

*26 giugno 2018 - Assegnato in sede Referente alla Commissione VI Finanze*

**A.C. 5**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Disposizioni per il divieto del gioco d'azzardo"

*26 giugno 2018 - Assegnato in sede Referente alla Commissione VI Finanze*

---

**A.C. 6**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Tutela della salute degli individui tramite il riordino delle norme vigenti in materia di giochi con vincite in denaro-giochi d'azzardo"

*26 giugno 2018 - Assegnato in sede Referente alle Commissioni VI Finanze e XII Affari sociali*

**A.C. 7**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Contrasto all'indebito arricchimento delle imprese sovvenzionate con contributi pubblici in caso di sciopero attraverso modifiche alla legge 12 giugno 1990, n. 146"

*26 giugno 2018 - Assegnato in sede Referente alla Commissione XI Lavoro*

**A.C. 8**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Garanzia dei trattamenti dei lavoratori/lavoratrici impiegati nelle filiere degli appalti privati e pubblici, contrasto alle pratiche di concorrenza sleale tra imprese e tutela dell'occupazione nei cambi di appalto"

*26 giugno 2018 - Assegnato in sede Referente alla Commissione XI Lavoro*

**A.C. 9**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Per un fisco più equo e giusto"

*26 giugno 2018 - Assegnato in sede Referente alla Commissione VI Finanze*

**A.C. 10**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Disposizioni per il contrasto alle false cooperative"

*26 giugno 2018 - Assegnato in sede Referente alle Commissioni X Attività produttive e XI Lavoro*

**A.C. 11**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Carta dei diritti universali del lavoro. Nuovo statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori"

*26 giugno 2018 - Assegnato in sede Referente alla Commissione XI Lavoro*

**A.C. 12**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Norme per la regolamentazione legale della produzione, consumo e commercio della cannabis e suoi derivati"

*26 giugno 2018 - Assegnato in sede Referente alle Commissioni II Giustizia e XII Affari sociali*

**A.C. 13**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Nuove norme per la promozione del regolare soggiorno e dell'inclusione sociale e lavorativa di cittadini stranieri non comunitari"

*26 giugno 2018 - Assegnato in sede Referente alla Commissione I Affari Costituzionali*

**A.C. 14**

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Norme per l'attuazione della separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura"

*26 giugno 2018 - Assegnato in sede Referente alla Commissione I Affari Costituzionali*

**A.C. 549**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Misure a sostegno dei disoccupati e dell'uscita anticipata dal lavoro"

*4 luglio 2018 - Assegnato in sede Referente alla Commissione XI Lavoro*

**A.C. 550**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Misure a sostegno della maternità e della paternità"

*4 luglio 2018 - Assegnato in sede Referente alla Commissione XI Lavoro*

**A.C. 1185**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Sospensione dell'obbligo vaccinale per l'età evolutiva"

*5 dicembre 2018 - Assegnato in sede Referente alla Commissione XII Affari sociali*

**A.C. 1485**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Insegnamento di educazione alla cittadinanza come materia autonoma con voto, nei curricula scolastici di ogni ordine e grado"

---

*4 gennaio 2018 - Da assegnare*

## **Senato**

### **A.S. 2**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Indizione di un *referendum* di indirizzo per la rifondazione di un'Unione europea democratica e federale basata sui popoli e sulle regioni, per l'adesione all'Area Euro limitata ai territori che rispettano il pareggio di bilancio e per il coinvolgimento del popolo nelle procedure di approvazione dei trattati europei"

*21 giugno 2018 - Assegnato in sede Referente alla 1ª Commissione Affari Costituzionali*

### **A.S. 3**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Introduzione del principio di ammissibilità per i *referendum* abrogativi sulle leggi tributarie e di ratifica dei trattati internazionali"

*21 giugno 2018 - Assegnato in sede Referente alla 1ª Commissione Affari Costituzionali*

### **A.S. 4**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Indizione di un *referendum* di indirizzo sull'adozione di una nuova moneta nell'ordinamento nazionale in sostituzione dell'euro"

*21 giugno 2018 - Assegnato in sede Referente alla 1ª Commissione Affari Costituzionali*

### **A.S. 5**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Misure urgenti per la massima tutela del domicilio e per la difesa legittima"

*24 ottobre 2018: Approvato in testo unificato (A.C. 1309)*

***Esame abbinato dei progetti di legge nn. 199, 234, 253, 392, 412, 563, 652***

---

### **A.S. 865**

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE: "Modifica dell'art. 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento del grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità"

*6 novembre 2018: - Assegnato in sede Referente alla 1ª Commissione Affari Costituzionali*



## Referendum abrogativi svolti

Date e oggetto dei referendum	Elettori	Votanti	%	Voti validi			
				Risposta affermativa (SI)	%	Risposta negativa (NO)	%
<b>12.5.1974</b>							
Scioglimento del matrimonio	37.646.322	33.023.179	87,7	13.157.558	40,7	19.138.300	59,3
<b>11.6.1978</b>							
Ordine pubblico	41.248.657	33.489.688	81,2	7.400.619	23,5	24.038.806	76,5
Finanziamento pubblico dei partiti	41.248.657	33.488.690	81,2	13.691.900	43,6	17.718.478	56,4
<b>17.5.1981</b>							
Ordine pubblico	43.154.682	34.257.197	79,4	4.636.809	14,9	26.524.667	85,1
Ergastolo	43.154.682	34.277.194	79,4	7.114.719	22,6	24.330.954	77,4
Porto d'armi	43.154.682	34.275.376	79,4	4.423.426	14,1	26.995.173	85,9
Interruzione di gravidanza (proposta radicale)	43.154.682	34.270.200	79,4	3.588.995	11,6	27.395.909	88,4
Interruzione di gravidanza (proposta Mov. per la vita)	43.154.682	34.277.119	79,4	10.119.797	32,0	21.505.323	68,0
<b>9.6.1985</b>							
Indennità di contingenza	44.904.290	34.959.404	77,9	15.460.855	45,7	18.384.788	54,3
<b>8.11.1987<sup>36</sup></b>							
Responsabilità civile del giudice	45.870.931	29.866.249	65,1	20.770.334	80,2	5.126.021	19,8

<sup>36</sup> Le differenze nel numero degli elettori dei singoli referendum sono dovute a discordanze riscontrate dall'Ufficio centrale per il referendum in alcuni verbali.

<i>Date e oggetto dei referendum</i>	<i>Elettori</i>	<i>Votanti</i>	<i>%</i>	<i>Voti validi</i>			
				<i>Risposta affermativa (SI)</i>	<i>%</i>	<i>Risposta negativa (NO)</i>	<i>%</i>
Commissione inquirente	45.870.409	29.862.670	65,1	22.117.634	85,0	3.890.111	15,0
Localizzazione centrali nucleari	45.869.897	29.862.376	65,1	20.984.110	80,6	5.059.819	19,4
Contributi enti locali per impianti di produzione energia elettrica	45.870.230	29.871.570	65,1	20.618.624	79,7	5.247.887	20,3
Partecipazione ENEL impianti nucleari all'estero	45.849.287	29.855.604	65,1	18.795.852	71,9	7.361.666	28,1
<b>3.6.1990<sup>37</sup></b>							
Disciplina della caccia (L. 968/1977) <sup>38</sup>	47.235.285	20.482.359	43,4	17.790.070	92,2	1.505.161	7,8
Accesso dei cacciatori ai fondi privati (art. 842 cod. civ.) <sup>39</sup>	47.235.471	20.274.101	42,9	17.899.910	92,3	1.497.976	7,7
Uso dei pesticidi <sup>40</sup>	47.232.383	20.364.370	43,1	18.287.687	93,5	1.270.111	6,5

<sup>37</sup> Le differenze nel numero degli elettori dei singoli referendum sono dovute a discordanze riscontrate dall'Ufficio centrale per il referendum in alcuni verbali.

<sup>38</sup> Alle votazioni per il *referendum* non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, così come richiesto dall'art. 75 della Costituzione.

<sup>39</sup> Alle votazioni per il *referendum* non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, così come richiesto dall'art. 75 della Costituzione.

<sup>40</sup> Alle votazioni per il *referendum* non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, così come richiesto dall'art. 75 della Costituzione.

<i>Date e oggetto dei referendum</i>	<i>Elettori</i>	<i>Votanti</i>	<i>%</i>	<i>Voti validi</i>			
				<i>Risposta affermativa (SI)</i>	<i>%</i>	<i>Risposta negativa (NO)</i>	<i>%</i>
<b>9.6.1991</b>							
Norme per l'elezione della Camera dei deputati (preferenza unica)	47.377.843	29.609.635	62,5	26.896.979	95,6	1.247.908	4,4
<b>18.4.1993</b>							
Competenze delle USL sulla tutela dell'ambiente	47.946.896	36.845.706	76,8	28.415.407	82,6	5.997.236	17,4
Finanziamento pubblico dei partiti politici	47.946.896	36.896.256	77	31.225.867	90,3	3.373.039	9,7
Droga (uso personale di stupefacenti)	47.946.896	36.911.398	77	19.255.915	55,4	15.529.815	44,6
Soppressione del Ministero delle partecipazioni statali	47.946.896	36.851.158	76,9	31.234.897	90,1	3.428.899	9,9
Nomine bancarie	47.946.896	36.856.051	76,9	31.046.262	89,8	3.524.781	10,2
Norme per la elezione del Senato della Repubblica	47.946.896	36.922.390	77,0	28.936.747	82,7	6.034.640	17,3
Soppressione del Ministero dell'agricoltura	47.946.896	36.868.634	76,9	24.325.394	70,2	10.313.117	29,8
Soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo	47.946.896	36.863.866	76,9	28.528.528	82,3	6.143.898	17,7

<i>Date e oggetto dei referendum</i>	<i>Elettori</i>	<i>Votanti</i>	<i>%</i>	<i>Voti validi</i>			
				<i>Risposta affermativa (SI)</i>	<i>%</i>	<i>Risposta negativa (NO)</i>	<i>%</i>
<b>11.6.1995</b>							
Abolizione totale limiti costituzione rappresentanze sindacali aziendali	48.458.754	27.730.224	57,2	12.291.330	49,97	12.305.693	50,03
Abolizione parziale limiti per la costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali	48.458.754	27.702.339	57,2	15.097.799	62,1	9.197.089	37,9
Rappresentatività sindacale nel pubblico impiego	48.458.754	27.795.464	57,4	15.676.385	64,7	8.562.040	35,3
Disciplina del soggiorno cautelare	48.458.754	27.740.783	57,2	15.373.288	63,7	8.768.941	36,3
Privatizzazione della RAI	48.458.754	27.807.196	57,4	13.736.435	54,9	11.286.527	45,1
Autorizzazioni all'apertura di esercizi commerciali	48.458.754	27.739.462	57,2	8.741.584	35,6	15.792.453	64,4
Trattenute sul salario delle quote sindacali	48.458.754	27.753.466	57,3	13.945.919	56,2	10.850.793	43,8
Abolizione del sistema del doppio turno per l'elezione del sindaco	48.458.754	27.814.402	57,4	12.154.969	49,4	12.452.250	50,6
Orario dei negozi	48.458.754	27.788.647	57,3	9.348.000	37,4	15.646.779	62,6

<i>Date e oggetto dei referendum</i>	<i>Elettori</i>	<i>Votanti</i>	<i>%</i>	<i>Voti validi</i>			
				<i>Risposta affermativa (SI)</i>	<i>%</i>	<i>Risposta negativa (NO)</i>	<i>%</i>
<b>segue</b>							
<b>11.6.1995</b>							
Concessioni per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale	48.458.754	28.133.946	58,1	11.620.613	43,1	15.357.997	56,9
Interruzioni pubblicitarie di trasmissioni televisive	48.458.754	28.164.078	58,1	11.985.670	44,3	15.044.535	55,7
Raccolta pubblicitaria per i programmi radiotelevisivi	48.458.754	28.139.312	58,1	11.713.935	43,6	15.161.934	56,4
<b>15.6.1997<sup>41</sup></b>							
Privatizzazione	49.054.410	14.790.505	30,2	9.539.459	74,1	3.340.893	25,9
Obiezione di coscienza	49.054.410	14.860.894	30,3	9.561.009	71,7	3.775.660	28,3
Caccia	49.054.410	14.817.553	30,2	10.936.576	80,9	2.581.753	19,1
Separazione carriere dei magistrati	49.054.410	14.791.735	30,2	10.786.069	83,6	2.123.452	16,4
Ordine dei giornalisti	49.054.410	14.735.795	30,0	8.322.166	65,5	4.380.284	34,5
Incarichi extragiudiziari dei magistrati	49.054.410	14.812.238	30,2	11.160.923	85,6	1.879.923	14,4

<sup>41</sup> Alle votazioni per il referendum non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, così come richiesto dall'art. 75 della Costituzione.

<i>Date e oggetto dei referendum</i>	<i>Elettori</i>	<i>Votanti</i>	<i>%</i>	<i>Voti validi</i>			
				<i>Risposta affermativa (SI)</i>	<i>%</i>	<i>Risposta negativa (NO)</i>	<i>%</i>
Ministero per le politiche agricole	49.054.410	14.742.261	30,1	8.589.746	66,9	4.258.863	33,1
<b>18.4.1999<sup>42</sup></b>							
Abolizione del voto di lista per l'attribuzione con metodo proporzionale del 25 per cento dei seggi nelle elezioni della Camera dei deputati	49.309.060	24.447.521	49,6	21.161.866	91,5	1.960.022	8,5
<b>21.5.2000<sup>43</sup></b>							
Rimborso spese elettorali	49.067.694	15.796.834	32,2	10.004.581	71,1	4.073.688	28,9
Abolizione del voto di lista per l'attribuzione con metodo proporzionale del 25% dei seggi nelle elezioni della Camera	49.067.694	15.918.748	32,4	11.637.524	82,0	2.551.963	18,0
Elezione CSM	49.067.694	15.634.781	31,9	9.125.465	70,6	3.805.250	29,4
Separazione carriere dei magistrati	49.067.694	15.681.225	32,0	9.237.713	69,0	4.150.241	31,0

<sup>42</sup> Alle votazioni per il *referendum* non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, così come richiesto dall'art. 75 della Costituzione.

<sup>43</sup> Alle votazioni per il *referendum* non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, così come richiesto dall'art. 75 della Costituzione.

<i>Date e oggetto dei referendum</i>	<i>Elettori</i>	<i>Votanti</i>	<i>%</i>	<i>Voti validi</i>			
				<i>Risposta affermativa (SI)</i>	<i>%</i>	<i>Risposta negativa (NO)</i>	<i>%</i>
Incarichi extragiudiziari dei magistrati	49.067.694	15.696.528	32,0	10.200.692	75,2	3.360.487	24,8
Licenziamenti	49.067.694	15.953.385	32,5	4.923.381	33,4	9.834.046	66,6
Trattenute sindacali tramite gli enti previdenziali	49.067.694	15.800.947	32,2	8.632.445	61,8	5.331.053	38,2
<b>15.6.2003<sup>44</sup></b>							
Reintegrazione dei lavoratori illegittimamente e licenziati:	47.246.810 (totale Italia)	12.141.547 (totale Italia)	25,7				
abrogazione delle norme che stabiliscono limiti numerici ed esenzioni per l'applicazione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori	2.307.318 (totale estero)	503.960 (totale estero)	21,8				
	49.554.128 (Italia + estero)	12.645.507 (Italia + estero)	25,5	10.572.538 (Italia + estero)	86,7	1.616.379 (Italia + estero)	13,3

<sup>44</sup> Alle votazioni per i referendum non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, così come richiesto dall'art. 75 della Costituzione.

Alla consultazione referendaria hanno partecipato i cittadini italiani residenti all'estero che hanno scelto, ai sensi della legge 459/2001, di esercitare il diritto di voto nello Stato estero di residenza, utilizzando, per la prima volta in questa occasione, il voto per corrispondenza.

<i>Date e oggetto dei referendum</i>	<i>Elettori</i>	<i>Votanti</i>	<i>%</i>	<i>Voti validi</i>			
				<i>Risposta affermativa (SI)</i>	<i>%</i>	<i>Risposta negativa (NO)</i>	<i>%</i>
Servitù coattiva di elettrodotto	47.246.810 (totale Italia)	12.165.896 (totale Italia)	25,7				
	2.307.318 (totale estero)	501.282 (totale estero)	21,7				
	49.554.128 (Italia + estero)	12.667.178	25,6	10.430.181 (Italia + estero)	85,5	1.761.558 (Italia + estero)	14,4
<b>12.6.2005</b> <sup>45</sup>							
Procreazione medicalmente assistita - <i>limite alla ricerca clinica e sperimentale sugli embrioni - Abrogazione parziale</i>	46.920.894 (totale Italia)	12.191.615 (totale Italia)	26,0				
	2.727.579 (totale estero)	546.003 (totale estero)	20,0				
	49.648.473 (Italia + estero)	12.737.618 (Italia + estero)	25,7	10.743.710 (Italia + estero)	88,0	1.461.217 (Italia + estero)	12,0
Procreazione medicalmente assistita - <i>norme sui limiti all'accesso - Abrogazione parziale</i>	46.920.894 (totale Italia)	12.193.438 (totale Italia)	26,0				
	2.727.579 (totale estero)	544.959 (totale estero)	20,0				
	49.648.473 (Italia + estero)	12.738.397 (Italia + estero)	25,7	10.819.909 (Italia + estero)	88,8	1.367.288 (Italia + estero)	11,2

<sup>45</sup> Alle votazioni per il referendum non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, così come richiesto dall'art. 75 della Costituzione.



<i>Date e oggetto dei referendum</i>	<i>Elettori</i>	<i>Votanti</i>	<i>%</i>	<i>Voti validi</i>			
				<i>Risposta affermativa (SI)</i>	<i>%</i>	<i>Risposta negativa (NO)</i>	<i>%</i>
Procreazione medicalmente assistita - norme sulle finalità, sui diritti dei soggetti coinvolti e sui limiti all'accesso -- Abrogazione parziale	46.920.894 (totale Italia)	12.190.010 (totale Italia)	26,0				
	2.727.579 (totale estero)	544.923 (totale estero)	20,0				
	49.648.473 (Italia + estero)	12.734.933 (Italia + estero)	25,7	10.663.125 (Italia + estero)	87,7	1.492.042 (Italia + estero)	12,3
Procreazione medicalmente assistita - divieto di fecondazione eterologa - Abrogazione del divieto	46.920.894 (totale Italia)	12.141.547 (totale Italia)	25,9				
	2.727.579 (totale estero)	544.825 (totale estero)	20,0				
	49.648.473 (Italia + estero)	12.726.136 (Italia + estero)	25,6	9.391.161 (Italia + estero)	77,4	2.744.895 (Italia + estero)	22,6
<b>21.6.2009<sup>46</sup></b>							
Elezione della Camera dei deputati - abrogazione della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste	46.974.782 (totale Italia)	11.118.401 (totale Italia)	23,67				
	3.065.234 (totale estero)	636.052 (totale estero)	20,75				
	50.040.016 (Italia + estero)	11.754.453 (Italia + estero)	23,49	8.051.259 (Italia + estero)	77,63	2.320.087 (Italia + estero)	22,37

<sup>46</sup> Alle votazioni per i referendum non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, così come richiesto dall'art. 75 della Costituzione.

<i>Date e oggetto dei referendum</i>	<i>Elettori</i>	<i>Votanti</i>	<i>%</i>	<i>Voti validi</i>			
				<i>Risposta affermativa (SI)</i>	<i>%</i>	<i>Risposta negativa (NO)</i>	<i>%</i>
Elezione del Senato della Repubblica - <i>abrogazione della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste</i>	46.974.782 (totale Italia)	11.135.752 (totale Italia)	23,71				
	3.065.234 (totale estero)	635.571 (totale estero)	20,73				
	50.040.016 (Italia + estero)	11.771.323 (Italia + estero)	23,52	8.048.547 (Italia + estero)	77,68	2.312.734 (Italia + estero)	22,32
Elezione della Camera dei deputati - <i>abrogazione della possibilità per uno stesso candidato di presentare la propria candidatura in più di una circoscrizione</i>	46.974.782 (totale Italia)	11.380.928 (totale Italia)	24,23				
	3.065.234 (totale estero)	640.173 (totale estero)	20,88				
	50.040.016 (Italia + estero)	12.021.101 (Italia + estero)	24,02	9.489.791 (Italia + estero)	87	1.417.819 (Italia + estero)	13
<b>12.6.2011</b>							
Modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica	47.137.272 (totale Italia)	26.921.505 (totale Italia)	57,11				
	3.293.212 (totale estero)	767.950 (totale estero)	23,32				
	50.430.484 (Italia + estero)	27.689.455 (Italia + estero)	54,91	25.931.531 (Italia + estero)	95,34	1.266.996 (Italia + estero)	4,66

<i>Date e oggetto dei referendum</i>	<i>Elettori</i>	<i>Votanti</i>	<i>%</i>	<i>Voti validi</i>			
				<i>Risposta affermativa (SI)</i>	<i>%</i>	<i>Risposta negativa (NO)</i>	<i>%</i>
Determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito	47.137.272 (totale Italia)	26.922.838 (totale Italia)	57,12				
	3.293.212 (totale estero)	767.876 (totale estero)	23,32				
	50.430.484 (Italia + estero)	27.690.714 (Italia + estero)	54,91	26.127.814 (Italia + estero)	95,79	1.148.071 (Italia + estero)	4,21
Abrogazione delle nuove norme che consentono la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare	47.137.272 (totale Italia)	26.904.624 (totale Italia)	57,08				
	3.293.212 (totale estero)	767.876 (totale estero)	23,32				
	50.430.484 (Italia + estero)	27.672.500 (Italia + estero)	54,87	25.640.681 (Italia + estero)	94,04	1.624.032 (Italia + estero)	5,96
Abrogazione della legge 7 aprile 2010, n. 51 in materia di legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri a comparire in udienza penale	47.137.272 (totale Italia)	26.904.182 (totale Italia)	57,08				
	3.293.212 (totale estero)	769.514 (totale estero)	23,37				
	50.430.484 (Italia + estero)	27.673.696 (Italia + estero)	54,87	25.731.678 (Italia + estero)	94,61	1.464.934 (Italia + estero)	5,39

<i>Date e oggetto dei referendum</i>	<i>Elettori</i>	<i>Votanti</i>	<i>%</i>	<i>Voti validi</i>			
				<i>Risposta affermativa (SI)</i>	<i>%</i>	<i>Risposta negativa (NO)</i>	<i>%</i>
<b>17.4.2016<sup>47</sup></b>							
Divieto di attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in zone di mare entro 12 miglia marine:	46.730.670 (totale Italia)	15.051.118 (totale Italia)	32,2				
	3.951.021 (totale estero)	781.297 (totale estero)	19,77				
entro 12 miglia marine: <i>abrogazione della esenzione da tale divieto per i procedimenti concessori conseguenti e connessi a titoli abilitativi</i>	50.681.691 (Italia + estero)	15.832.415 (Italia + estero)	31,24	13.333.762 (Italia + estero)	85,83	2.200.704 (Italia + estero)	14,17

<sup>47</sup> Alle votazioni per il *referendum* non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, così come richiesto dall'art. 75 della Costituzione.

**Tabella. Partecipazione popolare nelle regioni a statuto ordinario**

	<i>Istituti di partecipazione non referendari rivolti alla popolazione.</i>	<i>Referendum Abrogativi</i>			<i>Referendum consultivi e altri tipi di referendum (ove specificato)</i>
		<i>Oggetto</i>	<i>Richiesta</i>	<i>Quorum</i>	
<b>Piemonte</b>	Statuto Art. 2 Titolo IV artt. 72 ss.  - l'iniziativa popolare; - l'iniziativa degli enti locali; - l'interrogazione rivolta agli organi della Regione dagli enti locali, dai sindacati dei lavoratori e dalle organizzazioni di categoria; - la petizione di singoli cittadini, o di associazioni	Leggi regionali, provvedimenti amministrativi a carattere generale ad eccezione:  a) Statuto, leggi tributarie e di bilancio, b) la legge elettorale regionale, c) le leggi di ratifica o di esecuzione di accordi internazionali, interregionali o adempimenti di obblighi comunitari.	- 60.000 elettori (1,65% del corpo elettorale)  - 3 consigli provinciali (su 8 province)  - 10 consigli comunali rappresentanti 1/5 degli elettori (circa 725.000 elettori)	Partecipazione del 50%+1 degli elettori  Norma abrogata a maggioranza assoluta dei voti validi	Delibera a maggioranza assoluta del Consiglio regionale per sottoporre a <i>referendum</i> consultivo un provvedimento amministrativo o una proposta di legge.  LR. 4/1973 disciplina solo i <i>referendum</i> consultivi per fusioni/unioni di comuni.
<b>Lombardia</b>	Statuto Art. 8 Art. 36 Titolo V (artt. 50-54)  - iniziativa legislativa popolare - diritto di petizione	Leggi regionali, provvedimenti amministrativi a carattere generale ad eccezione:  a) Statuto, leggi tributarie e di bilancio, b) Legge elettorale regionale c) Leggi di ratifica o di esecuzione di accordi internazionali, Stato o con altre Regioni d) Regolamenti in materia di legislazione esclusiva dello Stato	- 300.000 elettori (3,8% del corpo elettorale)  - quattro consigli provinciali (su 12 province)  - 5 consigli comunali rappresentanti 1/10 della popolazione (circa 1 milione di residenti)  - 150 consigli comunali su un totale di 1516 comuni.	Partecipazione di almeno 2/5 del corpo elettorale (circa 3,15 milioni di partecipanti)  Norma abrogata a maggioranza assoluta dei voti validi	Delibera a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio regionale per sottoporre a <i>referendum</i> consultivo questioni di interesse regionale, o su provvedimenti interessanti popolazioni determinate.  Art. 53 <i>Referendum</i> territoriale. Vedi art. 133 Cost.  LEGGE REGIONALE 28 aprile 1983 , N. 34

	<i>Istituti di partecipazione non referendari rivolti alla popolazione.</i>	<b>Referendum Abrogativi</b>			<b>Referendum consultivi e altri tipi di referendum (ove specificato)</b>
		<b>Oggetto</b>	<b>Richiesta</b>	<b>Quorum</b>	
<b>Veneto</b>	Statuto Articolo 9 Art. 16 Articolo 20  - proposte di legge e di regolamento di iniziativa popolare	Legge, regolamenti di atti amministrativi di interesse generale ad eccezione:  a) delle leggi tributarie e di bilancio b) delle leggi e degli atti regionali i cui contenuti costituiscono adempimento di obblighi costituzionali, internazionali, europei; c) delle leggi e degli atti amministrativi regionali che disciplinano gli organi a rilevanza statutaria; d) delle leggi e dei regolamenti concernenti accordi o intese di carattere internazionale o con altre regioni; e) del Regolamento.  Sono inammissibili anche le richieste di <i>referendum</i> aventi quesiti non omogenei.	- 40.000 elettori; (circa 1% del corpo elettorale) - non meno di venti consigli comunali che rappresentino almeno un decimo della popolazione regionale; (circa 490.000 residenti) - non meno di tre consigli provinciali (7 province)	Partecipazione del 50%+1 degli aventi diritto.  Norma abrogata a maggioranza assoluta dei voti validi.	Il Consiglio regionale può deliberare l'indizione di <i>referendum</i> consultivi delle popolazioni interessate su provvedimenti o proposte di provvedimenti di competenza del Consiglio stesso. Se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, il Consiglio è tenuto ad esaminare l'argomento entro novanta giorni dalla proclamazione dei risultati e a motivare le decisioni eventualmente adottate in difformità  Legge regionale 1/1973 cfr. art. 133 cost.
<b>Liguria</b>	Statuto Capo II artt. 6 ss.  - iniziativa legislativa popolare - diritto di petizione per i	Legge regionale o di un atto amministrativo a carattere generale ad eccezione:  a) Statuto b) Ordinamento	3,5 % degli iscritti alle liste elettorali delle ultime elezioni regionali	Partecipazione del 50%+1 degli aventi diritto.  Norma abrogata a maggioranza assoluta dei voti	Deliberazione a maggioranza assoluta dell'Assemblea legislativa per <i>referendum</i> consultivi riguardanti tematiche di interesse della la popolazione

	<i>Istituti di partecipazione non referendari rivolti alla popolazione.</i>	<b>Referendum Abrogativi</b>			<b>Referendum consultivi e altri tipi di referendum (ove specificato)</b>
		<b>Oggetto</b>	<b>Richiesta</b>	<b>Quorum</b>	
	cittadini, - diritto di "istanza" per le associazioni e le parti sociali	degli organi e degli uffici regionali, c) Status dei consiglieri regionali, d) Bilancio, tributi, finanze, e) Vincoli paesaggistici ed ambientali, f) Accordi ed intese internazionali della Regione e attuazione delle normative comunitarie		validi.	regionale o parti di essa.  Cfr art 133 cost.  Legge regionale 28 novembre 1977, n. 4 Norme di attuazione dello Statuto sull'iniziativa e sui referendum popolari
<b>Emilia-Romagna</b>	Statuto Art. 7 Titolo II Artt. 14 ss.  - istruttoria pubblica. - iniziativa legislativa popolare - diritto di petizione	Leggi regionali, regolamenti o atti amministrativi di interesse generale ad eccezione:  a) lo Statuto; b) i regolamenti interni degli Organi regionali; c) le norme che regolano il funzionamento di istituti ed organi di rilevanza costituzionale o statutaria; d) le leggi tributarie e di bilancio; e) le leggi elettorali; f) le leggi di attuazione e di esecuzione delle normative comunitarie; g) le leggi di ratifica, attuazione ed esecuzione degli	- 40.000 elettori (circa 1,15% del corpo elettorale) - 2 Consigli provinciali (su 9 province) dieci Consigli comunali che rappresentino almeno un decimo degli abitanti della Regione (circa 445.000 residenti)	Partecipazione del 50%+1 degli aventi diritto.  Norma abrogata a maggioranza assoluta dei voti validi.	espressione di una valutazione della comunità regionale, su materie o leggi di competenza della Regione, è indetto se richiesto almeno da:  a) ottantamila residenti della Regione  b) dieci Consigli comunali che rappresentino almeno un quinto degli abitanti della Regione circa (900.000 residenti);  c) quattro Consigli provinciali.  Cfr. art. 132 133 cost.  LEGGE REGIONALE 22 novembre 1999, n. 34

	<i>Istituti di partecipazione non referendari rivolti alla popolazione.</i>	<i>Referendum Abrogativi</i>			<i>Referendum consultivi e altri tipi di referendum (ove specificato)</i>
		<i>Oggetto</i>	<i>Richiesta</i>	<i>Quorum</i>	
		accordi internazionali della Regione e delle intese con altre Regioni italiane; h) i regolamenti attuativi delle suddette leggi			
<b>Toscana</b>	Statuto Art. 3 Art. 51 Titolo VIII Artt. 72 ss.  - iniziativa legislativa popolare - altre forme rimandate alla legge.	Legge o regolamento regionale ad eccezione:  a) Statuto, b) le leggi di bilancio o tributarie, i relativi regolamenti attuativi, c) i regolamenti interni degli organi regionali, d) le leggi e i regolamenti concernenti accordi o intese di carattere internazionale o con altre regioni	- 40.000 elettori (circa 1,5% corpo elettorale)	Partecipazione del 50%+1 degli aventi diritto.  Norma abrogata a maggioranza assoluta dei voti validi.	Il <i>referendum</i> consultivo su proposte di particolare interesse per la popolazione è indetto su richiesta di trentamila elettori della regione.  2. Il Consiglio, con il voto favorevole dei <b>due terzi</b> dei suoi componenti, può sottoporre a <i>referendum</i> consultivo una proposta di legge.  Legge regionale 23 novembre 2007, n. 62
<b>Marche</b>	Statuto Art. 2 Art. 30 Titolo VI Art. 39 ss.  - iniziativa legislativa popolare - diritto di petizione	Legge regionale, di un regolamento o di un atto amministrativo di interesse generale ad eccezione:  a) Statuto, b) disposizioni di rilievo statutario, c) regolamenti interni del Consiglio - Assemblea legislativa, d) leggi riguardanti il bilancio e i tributi	20.000 elettori (1,5% corpo elettorale)  2 consigli provinciali (su 5 province)  venti consigli comunali (su 229 comuni)  un numero di consigli comunali tali da rappresentare no almeno un quinto della popolazione	Partecipazione del 50%+1 degli aventi diritto.  Norma abrogata a maggioranza assoluta dei voti validi.	Il Consiglio - Assemblea legislativa regionale può indire, a maggioranza dei due terzi dei componenti, <i>referendum</i> consultivi su questioni di carattere generale di competenza regionale. Cfr art 133 cost.  LEGGE REGIONALE 5 aprile 1980, n. 18



	<i>Istituti di partecipazione non referendari rivolti alla popolazione.</i>	<b>Referendum Abrogativi</b>			<b>Referendum consultivi e altri tipi di referendum (ove specificato)</b>
		<b>Oggetto</b>	<b>Richiesta</b>	<b>Quorum</b>	
		e) disposizioni o atti che costituiscono adempimento di obblighi costituzionali, internazionali o comunitari della Regione	regionale. (circa 309.000 abitanti)		
<b>Umbria</b>	Statuto Titolo III Art. 20 ss.  - iniziativa legislativa popolare - diritto di petizione -consultazione	Legge regionale o regolamento ad eccezione:  a) leggi di bilancio, finanziarie e tributarie, b) le leggi di attuazione e di esecuzione delle normative comunitarie, c) le leggi di governo del territorio, d) valorizzazione dei beni culturali e ambientali, e) le leggi di ratifica di intese e accordi con altre Regioni o con enti territoriali interni ad altro Stato o con Stati esteri. f) Statuto e le leggi di integrazione e revisione dello stesso	- 10.000 elettori(circa 1,4% del corpo elettorale) - 1 consiglio provinciale (su 2 province) - 10 consigli comunali rappresentanti un quinto i della popolazione regionale (circa 180000 abitanti) è necessaria la deliberazione a maggioranza dei 2/3 di ogni consiglio comunale	Partecipazione del 50%+1 degli aventi diritto.  Norma abrogata a maggioranza assoluta dei voti validi.	<i>Referendum</i> regionale o territoriale.  Delibera dell'Assemblea legislativa a maggioranza assoluta dei componenti, <i>referendum</i> proposto dal Presidente sentita la Giunta, o di un quinto dei Consiglieri
<b>Lazio</b>	Statuto Art. 37 Titolo VIII Art. 60 ss.  - diritto di petizione - iniziativa legislativa	Legge regionale, regolamento regionale o amministrativo generale ad eccezione:  f) modifiche allo Statuto,	50.000 elettori 2 consigli provinciali a maggioranza dei 2/3 dei componenti 10 consigli comunali a maggioranza dei	Partecipazione del 50%+1 degli aventi diritto.  Norma abrogata a maggioranza assoluta dei voti validi.	Deliberazione da parte del Consiglio regionale. Cfr art. 133 cost.  <i>Referendum</i> propositivi I soggetti titolari a promuovere un

	<i>Istituti di partecipazione non referendari rivolti alla popolazione.</i>	<b>Referendum Abrogativi</b>			<b>Referendum consultivi e altri tipi di referendum (ove specificato)</b>
		<b>Oggetto</b>	<b>Richiesta</b>	<b>Quorum</b>	
	popolare	g) leggi di bilancio e finanziarie, h) leggi tributarie i) leggi che danno attuazione a intese con altre Regioni ovvero ad accordi con Stati o a intese con enti territoriali interni ad alti Stati.	2/3 dei componenti rappresentanti almeno 50.000 cittadini		<i>referendum abrogativo</i> possono richiedere l'indizione di un <i>referendum</i> propositivo. In caso di approvazione il Consiglio regionale deve esaminare la proposta. La proposta non decade al termine della legislatura.  Legge 19/1980 e Legge 78/1980
<b>Abruzzo</b>	Statuto Art. 12 Art. 31  - diritto di petizione - iniziativa legislativa popolare	Legge regionale, di un regolamento regionale, di un atto amministrativo generale o di programmazione ad eccezione:  a) Statuto, delle leggi previste dal titolo II, (organizzazione del consiglio regionale) b) delle leggi tributarie e di bilancio, c) delle norme e gli atti che costituiscono adempimento di obblighi costituzionali, internazionali o europei della Regione o d) Leggi di adempimento di obblighi legislativi necessari.	1/50 degli elettori (Circa 24200 elettori) 2 consigli provinciali (4 province) Un numero di comuni sufficiente a rappresentare 1/5 della popolazione (circa 265.600 abitanti)	Partecipazione del 50%+1 degli aventi diritto.  Norma abrogata a maggioranza assoluta dei voti validi.	Modalità demandate alla legge. <i>Referendum</i> "territoriale" art 133 cost. o per questione di interesse regionale o parte di parte della regione.  L.R. 44/2007
<b>Molise</b>	Statuto Titolo II art. 10	Legge regionale o di un	- 10.000 elettori (circa il 3% degli	Partecipazione del 50%+1	Delibera a maggioranza assoluta

	<i>Istituti di partecipazione non referendari rivolti alla popolazione.</i>	<b>Referendum Abrogativi</b>			<b>Referendum consultivi e altri tipi di referendum (ove specificato)</b>
		<b>Oggetto</b>	<b>Richiesta</b>	<b>Quorum</b>	
	ss.  - diritto di petizione - iniziativa legislativa popolare	regolamento, ad eccezione:  a) dello Statuto e dei regolamenti interni del Consiglio regionale; b) delle leggi di bilancio e delle leggi tributarie; c) delle leggi che regolano il funzionamento degli organi della Regione, di cui all'articolo 121, primo comma, della Costituzione, e della Consulta statutaria; d) degli atti legislativi e regolamentari di attuazione e di esecuzione delle normative comunitarie; e) degli atti legislativi di approvazione di accordi con Stati e di intese con enti territoriali interni ad altri Stati; f) dei regolamenti delegati dallo Stato; g) di un regolamento meramente esecutivo di una legge, se la proposta non riguarda anche le relative norme legislative.	aventi diritto) - Entrambi i consigli provinciali - 15 comuni rappresentativi di almeno 1/10 della popolazione circa 31.500 abitanti	degli aventi diritto.  Norma abrogata a maggioranza assoluta dei voti validi.	da parte del Consiglio regionale, il <i>referendum</i> ha ad oggetto “questioni di particolare interesse” per la Regione  Manca una legge quadro sul <i>referendum</i> abrogativo Legge regionale 35/1975 per i <i>referendum</i> consultivi

	<i>Istituti di partecipazione non referendari rivolti alla popolazione.</i>	<b>Referendum Abrogativi</b>			<b>Referendum consultivi e altri tipi di referendum (ove specificato)</b>
		<b>Oggetto</b>	<b>Richiesta</b>	<b>Quorum</b>	
<b>Campania</b>	Statuto Titolo III Artt. 11 ss.  - diritto di petizione - iniziativa legislativa popolare - voti, istanze e richieste di intervento, in ambiti di interesse regionale, rivolti al Consiglio da Province Comuni ed altri enti locali nonché enti, organizzazioni e associazioni rappresentative a livello regionale.	Legge regionale ad eccezione delle leggi:  a) di bilancio, b) tributarie, c) finanziarie, d) di governo del territorio, e) di tutela ambientale f) stato giuridico dei consiglieri regionali g) leggi relative ai rapporti internazionali e con l'Unione europea h) Statuto e sulle leggi di revisione statutaria  Il <i>referendum</i> è vietato nel caso in cui dall'approvazione del quesito si otterrebbe una riduzione del principio di pari opportunità	- 100.000 elettori (2% degli aventi diritto)  -5 Consigli comunali che rappresentino una popolazione di almeno 150.000 abitanti (2,5% degli abitanti)  - due Consigli provinciali (su 5 province)  - 15 Consigli comunali a prescindere dalla popolazione rappresentata  - tre consigli di Comunità montane	Partecipazione del 50%+1 degli aventi diritto.  Norma abrogata a maggioranza assoluta dei voti validi.	Deliberazione consiglio regionale oggetto, iniziativa e provvedimenti di iniziativa della Regione cfr 123 cost.  <i>Referendum</i> approvativo.  50.000 elettori possono presentare una PdL o una proposta di regolamento. Se nei 6 mesi successivi alla presentazione la proposta non è approvata. La proposta è approvata se alla votazione referendaria partecipa la maggioranza degli aventi diritto e sia raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.  L.R. 4/1975
<b>Puglia</b>	Statuto Titolo. III artt. 13 ss.  - diritto di petizione - iniziativa legislativa popolare	Legge regionale ad eccezione:  a) Statuto o parte di esso e i regolamenti interni del Consiglio e della Giunta regionale, b) leggi tributarie e di bilancio c) norme regolamentari meramente esecutive di leggi	- 60.000 elettori (1,75% corpo elettorale)  - 3 consigli provinciali (su 6 province)  - 30 Consigli comunali rappresentanti almeno un quarto degli abitanti della Regione.(circa 1,01 milioni di	Partecipazione del 50%+1 degli aventi diritto.  Norma abrogata a maggioranza assoluta dei voti validi.	Il Consiglio regionale può deliberare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, lo svolgimento di <i>referendum</i> consultivi per conoscere l'opinione della popolazione regionale, o di parte di essa, circa proposte di legge, regolamenti regionali e atti di programmazione generale e settoriale. Cfr <i>referendum</i>

	<i>Istituti di partecipazione non referendari rivolti alla popolazione.</i>	<b>Referendum Abrogativi</b>			<b>Referendum consultivi e altri tipi di referendum (ove specificato)</b>
		<b>Oggetto</b>	<b>Richiesta</b>	<b>Quorum</b>	
		dello Stato o di direttive dell'Unione europea.	abitanti)		territoriali L.R. 27/1973
<b>Basilicata</b>	Statuto Art 3 Titolo II Art. 13 ss. - diritto di petizione - iniziativa legislativa popolare - dibattito pubblico	Legge, regolamento, atto amministrativo generale ad eccezione:  a) Dello Statuto b) leggi, atti amministrativi e regolamenti in materia tributaria e di bilancio, c) leggi di ratifica delle intese con altre Regioni, o di accordi con Stati e di intese con enti territoriali interni ad altro Stato. d) leggi e gli atti dello Stato che costituiscono attuazione o esecuzione del diritto dell'Unione e) regolamenti in materia di legislazione esclusiva dello Stato, delegati ai sensi dell' <i>art. 117, comma 6, della Costituzione.</i>	-5000 elettori (0.8% del corpo elettorale) - Consigli comunali che rappresentino un ventesimo della popolazione, (circa 28.000 abitanti) di cui almeno due per ciascun ente di area vasta.	Partecipazione del 33% degli aventi diritto. Norma abrogata a maggioranza assoluta dei voti validi.	Il <i>referendum</i> consultivo è promosso da un terzo dei Consiglieri. Nei casi previsti dalla legge, la richiesta di <i>referendum</i> consultivo può provenire dai rappresentanti delle categorie o dei settori interessati. La richiesta di <i>referendum</i> consultivo può provenire, altresì, da cittadini, che abbiano compiuto sedici anni, residenti nei Comuni della Basilicata. Il Consiglio regionale è tenuto a esprimersi su tale richiesta.  <i>Referendum</i> approvativo sulle proposte di legge di iniziativa popolare  Legge Regionale 21 maggio 1980, n. 40  Mancano gli aggiornamenti alle nuove disposizioni statutarie
<b>Calabria</b>	Statuto Titolo II Art 4 ss.  - interrogazioni degli enti territoriali - diritto di petizione	Legge o di un regolamento regionale ad eccezione:  a) dello Statuto; b) dei regolamenti interni del Consiglio	- 4% degli elettori(circa 71.000 elettori) - due o più Consigli provinciali (su 5 province) - dieci Consigli comunali che rappresentino	Partecipazione del 50%+1 degli aventi diritto.  Norma abrogata a maggioranza assoluta dei voti validi.	1. È indetto <i>referendum</i> consultivo su questioni di interesse regionale allorché ne faccia richiesta il quaranta per cento dei Consiglieri regionali ovvero il

	<i>Istituti di partecipazione non referendari rivolti alla popolazione.</i>	<b>Referendum Abrogativi</b>			<b>Referendum consultivi e altri tipi di referendum (ove specificato)</b>
		<b>Oggetto</b>	<b>Richiesta</b>	<b>Quorum</b>	
	- iniziativa legislativa popolare	regionale; c) delle leggi di bilancio; d) delle leggi tributarie; e) delle leggi urbanistiche e di tutela dell'ambiente; f) delle leggi di attuazione e di esecuzione delle normative comunitarie nonché delle leggi di ratifica, attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali della Regione e delle intese con altre regioni italiane.	almeno centomila elettori.		dieci per cento del corpo elettorale.  2. Il <i>referendum</i> è valido se vi ha partecipato il trenta per cento degli aventi diritto.  3. Se il quorum di cui al comma precedente è raggiunto, il Consiglio regionale è obbligato a pronunciarsi sull'oggetto del <i>referendum</i> entro centoventi giorni dal suo svolgimento.